TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ATA Nº 37, DE 23 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

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

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

Ausentes o Ministro Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em missão oficial, e o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 36, referente à sessão realizada em 16 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:

Registro da presença, no Plenário, de alunos de Direito da Faculdade Univille do Campus São Bento do Sul (SC), para assistir à sessão e conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Encaminhamento ao Congresso Nacional, no próximo dia 30 de setembro, da 10ª edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), em atendimento ao artigo 156 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026). (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Convite aos membros do Plenário para participação na cerimônia de posse do Ministro Rodrigo Pacheco, a ser realizada no próximo dia 30, às 11h, no Salão Nobre deste Tribunal.

Do Ministro Antonio Anastasia:

Registro sobre a contratação de uma nova sede para o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, que, após Chamamento Público, recebeu proposta única para locação de empreendimento na modalidade *built to suit*, cuja viabilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação foi reconhecida após análises técnicas e jurídicas. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Do Ministério Público de Contas:

Registro da conquista, pelo TCU, do Selo Ouro de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas, instituído no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o atendimento de 39 dos 40 requisitos avaliados e a maior pontuação global entre as 45 instituições reconhecidas pelo programa até o momento. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-006.024/2026-2, TC-007.564/2022-8, TC-008.010/2025-0, TC-014.557/2025-8, TC-015.733/2026-2, TC-016.071/2026-3, TC-017.430/2026-7, TC-017.603/2024-2, TC-017.930/2026-0 e TC-025.360/2024-8, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-008.872/2024-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-011.527/2020-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-002.634/2018-0, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia;

- TC-007.913/2025-7, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus; e

- TC-005.222/2022-2 e TC-028.994/2020-5, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2562 a 2588.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2589 a 2623, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSO TRANSFERIDO DA PAUTA DA SESSÃO RESERVADA

O processo TC-015.281/2023-0, cujo relator é o Ministro Ministro Jhonatan de Jesus, foi transferido da pauta da sessão extraordinária reservada a ser realizada nesta data para a presente sessão.

CANCELAMENTO DA SESSÃO TELEPRESENCIAL RESERVADA

Tendo em vista que não restaram processos pautados para a sessão extraordinária reservada prevista para esta data, a referida sessão foi cancelada.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 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 30 de setembro de 2026. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de julho de 2026 pelo Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 25/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-038.442/2021-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (atuando em substituição a cargo vago de Ministro), foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 30 de setembro de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 10 de junho de 2026 pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues (Ata nº 22/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no 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 30 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).

SUSTENTAÇÃO ORAL

A sustentação oral solicitada pela Dra. Daniele Gomes Colaço, em nome de Yasnaia Pollyanna Werton Dutra, referente ao processo TC-008.754/2022-5, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista do adiamento da apreciação do processo para a sessão ordinária do Plenário de 18 de novembro de 2026, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha.

Na apreciação do processo TC-009.280/2017-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, o Dr. Leandro Costa Coppi realizou sustentação oral em nome de Sidney Alves Costa. Em seguida, a apreciação do processo foi adiada, em razão de pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

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 30 de setembro de 2026.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Luiz Paulo Muller Franqui, em nome de Ricardo José Magalhães Barros, referente ao processo TC-038.442/2021-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (atuando em substituição a cargo vago de Ministro), não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 30 de setembro de 2026.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-008.754/2022-5, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, ante pedidos de vistas formulados pelos Ministros Jhonatan de Jesus e Odair Cunha. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 18 de novembro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-009.280/2017-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus. O adiamento ocorreu após a realização da sustentação oral que estava

prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 4 de novembro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-015.281/2023-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Odair Cunha. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão extraordinária reservada do Plenário de 4 de novembro de 2026.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-008.637/2023-7 (Ata nº 27/2026-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2596, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, Ministro Antonio Anastasia, acompanhado pelos Ministros Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus, bem como pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Vencido o revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2562/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso V, e art. 235, do Regimento Interno, c/c o art. 103, § 1º, e art. 105, 106, §4º inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, em não conhecer da documentação como denúncia, por não atender os requisitos de admissibilidade; encaminhar cópia deste Acórdão ao denunciante; remover o sigilo dos autos, com exceção das peças e dos elementos que possam identificar o denunciante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-007.391/2026-9 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Hospital Universitario Julio Muller da Fufmt - Ebserh.
1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
1.7. Representação legal: Janaína Pontes Cerqueira (23787/OAB-DF) e Larissa Lobo Ramos (38384/OAB-BA), representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2563/2026 - TCU – Plenário

Vistos e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades na plataforma DataValid, disponibilizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), consubstanciada, em síntese, na alegada comercialização irregular de dados pessoais e no tratamento dessas informações em desconformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Considerando que a matéria já foi objeto de atuação no TC 016.073/2019-3, instaurado a partir de representação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, processo em que foram realizadas sucessivas instruções técnicas, diligências, oitivas e interlocução institucional com a

Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), culminando no arquivamento da referida representação em razão da implementação de medidas de conformidade conduzidas pela ANPD;

Considerando que as informações prestadas pela ANPD indicam que as principais medidas estruturantes previstas no Plano de Conformidade da Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) já foram concluídas ou se encontram em fase final de implementação, permanecendo pendente a avaliação final acerca da efetiva conformidade do tratamento à LGPD e não existindo, no momento, pendências específicas atribuídas ao Serpro na condição de operador de dados pessoais;

Considerando que as informações prestadas pela ANPD comprovam que o contexto fático e institucional relacionado à plataforma DataValid evoluiu significativamente desde o arquivamento do TC 016.073/2019-3;

Considerando que não se identificam fatos supervenientes ou elementos concretos que justifiquem, neste momento, a instauração de nova atuação específica desta Corte sobre a matéria, a qual permanece submetida à fiscalização da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD);

Considerando que o TC 020.590/2025-3, do qual se originaram os presentes autos por desmembramento, já foi julgado no mérito por meio do Acórdão 1.019/2026-TCU-Plenário, que considerou a denúncia improcedente e arquivou o processo;

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, inciso III, 234, 235, 236, § 1º do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente; levantar o sigilo que recai sobre estes autos, à exceção das peças 5, 6, 7 e 8, que contêm informação pessoal do denunciante; encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica ao denunciante, à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil e à Agência Nacional de Proteção de Dados; e determinar o arquivamento do processo.

1. Processo TC-012.654/2026-4 (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: Agência Nacional de Proteção de Dados; Serviço Federal de Processamento de Dados.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2564/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no termo de colaboração, celebrado entre o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA-RJ) e o Movimento Junta Rio Pela Saúde (MJRS; CNPJ 14.727.639/0001-88), em 2/2/2024, com vigência até 2/8/2024, oriundo de inexigibilidade de chamamento público fundamentada no art. 31 da Lei 13.019/2014, no valor global de R$ 699.000,00, cujo objeto é a execução de projetos que auxiliem o exercício das profissões de engenharia, agronomia e geociência, incluindo capacitações, pesquisas, eventos e compartilhamento de dados técnico-científicos (peça 4, p. 18-38, 82-102).

Considerando que, de acordo com o denunciante, teria havido a contratação, por inexigibilidade de chamamento público, de organização social cujo objeto social é voltado à área da saúde, sem compatibilidade com o objeto do termo de colaboração, que envolve atividades de engenharia,

agronomia e geociência, em possível desvio de finalidade e violação do princípio da legalidade, além de ausência de comprovação de notória especialização da entidade contratada na área objeto do termo e afastamento indevido do procedimento de chamamento público, uma vez que o objeto é genérico e poderia ser executado por diversas instituições especializadas, apontando, ainda, o denunciante, a ocorrência de efetivação de pagamentos à entidade contratada, mesmo diante das alegadas incompatibilidades e ausência de comprovação de aptidão técnica, o que teria potencial para causar lesão ao erário;

Considerando que após a realização de oitiva e diligência autorizadas pelo relator (peça 11), exame técnico realizado pela AudContratações (peça 51) concluiu não haver plausibilidade jurídica em parte das irregularidades examinadas e que o Termo de Colaboração foi encerrado antecipadamente, tendo sido pagas apenas duas das seis parcelas inicialmente previstas, no total de R$ 233.000,00, e que não foram identificados indícios suficientes de inexistência das atividades correspondentes aos valores pagos ou de dano ao erário decorrente da execução material dos produtos efetivamente realizados;

Considerando, também, que a única irregularidade subsistente reside na inadequação do instrumento jurídico escolhido para a conformação concreta do objeto, com o consequente afastamento do procedimento competitivo que seria aplicável às atividades de natureza contratual, mas que, encontrando-se extinto o ajuste, não subsistindo parcelas a executar e que os elementos dos autos não demonstram dano ao erário associado aos valores efetivamente pagos, não havendo necessidade de expedição de determinação corretiva em relação ao instrumento específico, sendo suficiente a ciência ao CREA-RJ da irregularidade, de modo a prevenir sua repetição em futuras parcerias;

Considerando os pareceres convergentes constantes dos autos (peças 51 e 52);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e arquivar os autos, sem prejuízo das providências determinadas no item 1.7 desta deliberação, de acordo com as manifestações constantes dos autos.

1. Processo TC-006.955/2026-6 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro.

1.3. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Giovanni Simao da Silva Junior (56187/OAB-DF), representando o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro; Alexandre Barenco Ribeiro (082349/OAB-RJ), representando o denunciante.

1.7. Providências:

1.7.1. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Termo de Colaboração 1/2024, celebrado com o Movimento Junta Rio pela Saúde (MJRS), no âmbito do Processo Administrativo 2024.400107, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) inclusão, como produtos da parceria, de atividades ordinariamente disponíveis no mercado, a exemplo de organização de eventos, disponibilização de infraestrutura, produção de conteúdo e apoio logístico, sem demonstração suficiente de que constituíam meios instrumentais inseridos em efetiva relação de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, o que caracterizou desvirtuamento do instrumento previsto na Lei 13.019/2014, com o consequente afastamento do procedimento competitivo aplicável às atividades de natureza contratual;

1.7.2. comunicar esta decisão ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro e ao denunciante;

1.7.3. 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.

ACÓRDÃO Nº 2565/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 41/2026, sob a responsabilidade da Base Administrativa da Brigada de Infantaria Paraquedista (B Adm Bda Pqdt), com valor estimado de R$ 6.408.183,34, cujo objeto é a aquisição de insumos de manutenção de paraquedas.

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

Considerando que, no tocante ao pedido de medida cautelar, está afastado o perigo da demora, uma vez que, embora a sessão pública já tenha ocorrido, há tempo suficiente para decisão de mérito antes da conclusão do certame, e que não se verifica a plausibilidade jurídica das alegações do denunciante;

Considerando que, no mérito, a irregularidade apontada não restou configurada, uma vez que, tendo o edital sido divulgado em 19/8/2026, a contagem do prazo mínimo de oito dias úteis teve início no primeiro dia útil subsequente (20/8/2026), com vencimento em 31/8/2026, em plena conformidade com as regras de contagem previstas no art. 183 da Lei 14.133/2021;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica (peças 10/11);

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

a) conhecer da denúncia, com base 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 improcedente;

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

c) comunicar esta deliberação à Base Administrativa da Brigada de Infantaria Paraquedista e 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

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

1. Processo TC-019.176/2026-0 (DENÚNCIA)
1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.2. Unidade Jurisdicionada: Base Administrativa da Brigada de Infantaria Paraquedista.
1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
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 2566/2026 - TCU - Plenário

Tgrata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de supostas irregularidades relacionadas aos registros contábeis do Município de Franco da Rocha/SP no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que teriam possibilitado a obtenção de autorizações legislativas para operações de crédito de até R$ 135 milhões, envolvendo o Banco do Brasil S.A. e/ou a Caixa Econômica Federal e a Desenvolve SP.

Considerando, que a presente denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade previstos 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 formulado nos autos;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica (peça 8);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 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, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

a) não conhecer da presente documentação como denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado nos autos;

c) comunicar a presente deliberação 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

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

1. Processo TC-019.861/2026-5 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionada: Município de Franco da Rocha-SP.

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: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2567/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do cumprimento da determinação do subitem 1.8.1 do Acórdão 1.718/2023-TCU-Plenário, para que a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) apresentasse ao Tribunal elementos que evidenciassem avanço nas ações propostas no plano de ação, encaminhado em cumprimento ao Acórdão 2.781/2018-TCU-Plenário e que teve por objetivo avaliar a implementação e efetividade das medidas propostas por essa fundação, consoante autorizado no subitem 9.4 do Acórdão 2.098/2020-TCU-Plenário.

Considerando a manifestação uniforme da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde – AudSaúde (peças 289 e 290);

Considerando a troca da Presidência da Funasa, em maio/2026, quando o Sr. Lenildo Morais assumiu o cargo com o foco central em acelerar investimentos em obras, destravando entregas de saneamento básico nos municípios, e reestruturar o órgão;

Considerando que, recentemente, em 20/8/2026, foram autuadas as peças 283, 284, 285, 286, 287 e 288, totalizando 36 páginas de novos documentos;

Considerando que, por meio do Ofício 57/2026/CGAUDI/AUDIT/PRESI-FUNASA (Processo SEI 25100.004454/2024-38), em resposta ao Acórdão 2.361/2024-TCU-Plenário, monitoramento do

item 1.8.1 do Acórdão 1.717/2023-TCU-Plenário, a Auditoria Interna da Funasa apresenta informações sobre providências atualizadas, por meio da Nota Informativa n. 8/2026 (SEI n. 6232644), em complemento à anterior Nota Informativa n. 2/2025 (SEI n. 5405111);

Considerando que a Funasa, no que tange à "revisão dos documentos necessários à institucionalização e implementação" do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), incluindo a "minuta de Decreto Presidencial", contratou, em 2025, duas Consultorias Especializadas, apesar de não estar claro qual é o cronograma para a entrega final desses documentos;

Considerando que a inserção do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) da Funasa no PPA 2024-2027, ocorrida em março/2026, significou um importante avanço para o fortalecimento institucional, exigindo a revisão do PEI;

Considerando que nos dados da Nota Informativa 2/2025 (SEI n. 5405111), de 16 de maio de 2025, a Cogec/Funasa informa que há 2.177 (dois mil, cento e setenta e sete) instrumentos vigentes, convênios e congêneres, com um saldo da ordem de R$ 2,22 bilhões a liberar, com um volume de Restos a pagar (RAP), vinculado a esses instrumentos no valor de R$ 1,84 bilhões;

Considerando que a documentação recentemente encaminhada, em 20/8/2026, por meio do Ofício n. 57/2026/CGAUDI/AUDIT/PRESI-FUNASA (Processo SEI 25100.004454/2024-38; peças 283 a 288), não foi capaz de demostrar grande evolução entre os anos de 2025 e 2026;

Considerando que a D-APS/AudSaúde tem exercido acompanhamento da reestruturação da Funasa também por meio de reuniões, com sua Auditoria-Interna e Presidência; e

Considerando, finalmente, que a nova Presidência da FUNASA precisa de urgente atuação conjunta com seu Ministério Supervisor, bem como do MGI e do MPO (e CC/PR), na renovação/ampliação do seu quadro de pessoal de Engenharia, muito deficitário para os desafios presentes e futuros (conf. novos docs. 20/8/2026, parag. 188).

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

a) conceder à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, novo e excepcional prazo de sessenta dias para que, em articulação com o Ministério da Saúde, supervisor, e com outros órgãos com poder decisório (a exemplo do Ministério da Gestão e Inovação - MGI, do Ministério das Cidades - MCid, do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, da Casa Civil da Presidência da República - CC/PR, e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA), cumpra integralmente a determinação contida no subitem 1.8.1 do Acórdão 1.718/2023-TCU-Plenário, apresentando elementos que evidenciem efetivos avanços nas ações propostas no plano de ação encaminhado em cumprimento ao Acórdão 2.781/2018-TCU-Plenário, visando:

a) impulsionar efetivamente o saneamento básico no país, devendo indicar possíveis ajustes nas ações relativas ao Plano Saneamento Brasil Rural (PSBR), ou Plano Nacional de Saneamento Rural (PNSR), ou outro programa que venha a substituí-lo, ou complementá-lo, de forma a se adequar às diretrizes, metas e princípios previstos no Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), no que couber; bem como apresentar, no mesmo prazo, resultados de discussões e/ou estudos sobre a definição do papel e forma de atuação da Funasa no saneamento rural no país após as mudanças promovidas pela Lei 14.026/2020, incluindo o cronograma, com indicação responsáveis, pela efetiva implementação do PNSR e a data estimada para a edição do Decreto Presidencial, um dos produtos a serem entregues pelas consultorias contratadas em 2025;

a.1) definir indicadores aptos a medir o seu desempenho, já aprovados pelas instâncias internas e externas à Funasa, incluindo o Ministério da Saúde, supervisor, nos termos do art. 20 do Decreto-Lei 200/1967, devendo considerar a definição do seu atual papel e da forma de atuação após as mudanças promovidas pela Lei 14.026/2020;

a.2) definir os custos atualizados para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas para o saneamento básico no país, que estejam em seu âmbito de atuação, e construir estratégias a serem implementadas que permitam suplantar o quadro de restrição orçamentária previsto no horizonte de

curto e médio prazos, em articulação com o Ministério da Saúde, supervisor, e com outros órgãos com poder decisório (a exemplo do Ministério da Gestão e Inovação - MGI, do Ministério das Cidades - MCid, do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, da Casa Civil da Presidência da República - CC/PR, e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA), de forma a assegurar os recursos orçamentários necessários para esse fim, devendo considerar as diretrizes, metas e exigências da Lei 14.026/2020, no que couber;

a.3) implementar efetivamente o levantamento das necessidades de saneamento de seu público-alvo, estabelecendo um novo procedimento de seleção dos beneficiários finais, respeitando as orientações estabelecidas no Guia Prático de Análise ex ante de Avaliação de Políticas Públicas e na Lei 11.445/2007 (com a nova redação dada pela Lei 14.026/2020) no que couber;

a.4) estabelecer rotinas de monitoramento dos resultados dos objetos pactuados nos instrumentos de repasse firmados, para cada categoria de objeto pactuado, a exemplo de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem de águas pluviais, de gestão e destinação final de resíduos sólidos, entre outras áreas de atuação da Funasa;

a.5) redefinir sua política institucional revisada, do ponto de vista estratégico, bem como o estabelecimento da relação custo/benefício dessa nova política, devendo evidenciar que as medidas até então adotadas têm levado em consideração as mudanças no setor promovidas pela Lei 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento;

a.6) instituir controles de custos de suas ações e avaliação da eficiência na alocação dos recursos públicos que lhe são destinados;

b) encaminhar cópia desta deliberação, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis, (i) ao Ministério da Saúde, (ii) ao Comitê Interministerial de Governança (CIG), instituído pelo Decreto 9.203/2017 e atualmente composto pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda e pela Controladoria-Geral da União, (iii) ao Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), instituído pela Lei 14.026/2020 e presidido pelo Ministério das Cidades, que coordena a implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e articula a alocação de recursos federais destinados ao setor, com vistas à universalização do saneamento básico, (iv) à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), (v) à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), da Câmara dos Deputados, e (vi) ao Sr. Presidente da Frente Parlamentar de Saneamento Público do Congresso Nacional, que coordenou a Audiência Pública sobre a Funasa, realizada em 23/9/2025, na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU/CD).

1. Processo TC-006.652/2019-0 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Apensos: TC 042.684/2021-8 (MONITORAMENTO).

1.2. Responsáveis: Ronaldo Nogueira de Oliveira (435.294.020-87); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

1.3. Interessados: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Fundação Nacional de Saúde; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento e Orçamento.

1.4. Unidade Jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde.

1.5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2568/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de revisão interposto por Juedir Viana Teixeira contra o Acórdão 11.673/2023-TCU-1ª Câmara, por meio do qual foram julgadas irregulares as contas do recorrente, do

Instituto de Ação Social e Desenvolvimento Sustentável Costa Verde e de Maíra do Prado, com imputação de débito e aplicação de multa, em tomada de contas especial instaurada em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pela União por meio do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 4/2010, destinado à execução de ações de qualificação social e profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Posteriormente, o Acórdão 381/2026-TCU-1ª Câmara negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos responsáveis Juedir Viana Teixeira e Maíra do Prado e o Acórdão 1.041/2026-TCU-1ª Câmara rejeitou os embargos de declaração opostos contra essa deliberação.

Considerando que o recurso de revisão ora interposto atende aos requisitos gerais de admissibilidade relativos à tempestividade, legitimidade, interesse e adequação;

considerando, contudo, que a unidade técnica apontou que o recorrente não demonstrou a ocorrência de erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência dos documentos que fundamentaram o acórdão recorrido, tampouco apresentou documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, limitando-se a reiterar argumentos relativos à execução do objeto, à composição do débito, à individualização da responsabilidade, à alegada prescrição e à necessidade de diligências ou perícia, matérias já apreciadas pelo Tribunal quando do julgamento da tomada de contas especial, do recurso de reconsideração e dos embargos de declaração;

considerando que, conforme proposto pela unidade instrutora, as alegações deduzidas não se enquadram em nenhuma das hipóteses taxativas previstas no art. 35 da Lei 8.443/1992 para o cabimento do recurso de revisão, buscando, em verdade, rediscutir o mérito da condenação por meio de espécie recursal de natureza excepcional; e

considerando que o Ministério Público junto ao TCU anuiu integralmente à proposta formulada pela unidade técnica;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 288, 143, inciso IV, alínea “b”, 169, inciso V, e 212 do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer o presente recurso de revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade;

b) comunicar esta decisão ao recorrente; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-014.978/2021-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Instituto de Ação Social e Desenvolvimento Sustentável Costa Verde (04.132.132/0001-28); Juedir Viana Teixeira (309.961.477-72); Maira do Prado (056.368.807-66)

1.2. Recorrente: Juedir Viana Teixeira (309.961.477-72)

1.3. Unidade: Diretoria de Administração e Logística – MGI

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus

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

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

1.8. Representação legal: Fillipe Maciel dos Santos (OAB/RJ 160.861), representando Juedir Viana Teixeira; Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250), representando Maira do Prado

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2569/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para atendimento à diligência constante do Ofício 0118/2026-TCU/AudSustentabilidade, expedido no âmbito do monitoramento instaurado nestes autos para

acompanhamento do cumprimento da determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário.

Considerando que a unidade técnica consignou que o pedido foi apresentado após o vencimento do prazo originalmente fixado e que o jurisdicionado fundamentou a solicitação na necessidade de conclusão das providências em curso por sua área técnica, requerendo prazo adicional até 5/10/2026 para encaminhamento das informações solicitadas;

considerando que a AudSustentabilidade se manifestou favorável ao deferimento do pleito e que a obtenção das informações requeridas se mostra relevante para a adequada avaliação do cumprimento da determinação expedida por esta Corte, permitindo o regular prosseguimento do monitoramento e a formação de juízo conclusivo acerca das providências adotadas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e

considerando que, embora o atendimento da diligência não tenha ocorrido tempestivamente, o deferimento da prorrogação, em caráter excepcional, melhor atende ao interesse público e aos objetivos do monitoramento, sem constituir precedente para sucessivas dilações de prazo nem afastar o dever do jurisdicionado de conferir prioridade ao cumprimento das determinações expedidas por este Tribunal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 143, V, “e”, do Regimento Interno do TCU e no parecer da unidade técnica, em:

a) deferir, em caráter excepcional, o pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

b) fixar o dia 5/10/2026 como termo final para atendimento da diligência constante do Ofício 0118/2026-TCU/AudSustentabilidade;

c) consignar que a presente prorrogação não constitui precedente para novas dilações de prazo e não afasta o dever do jurisdicionado de conferir prioridade ao cumprimento da determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 517/2026-TCU-Plenário;

d) comunicar esta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e

e) restituir os autos à AudSustentabilidade para prosseguimento do monitoramento.

1. Processo TC-006.959/2026-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Conselho Nacional do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Tribunal Marítimo – Comando da Marinha

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Representação legal: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2570/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90011/2025, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de atividades operacionais e administrativas para atendimento aos setores da administração, ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional da universidade, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com valor estimado de R$ 15.268.325,28.

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

considerando que, em exame perfunctório (peça 17), foi indeferido o pedido de medida cautelar, por ausência do perigo da demora, uma vez que o Contrato 14/2025 decorrente do certame já havia sido assinado com a empresa Orbenk Administração e Serviços Ltda.;

considerando que a representante alegou, em síntese, que a proposta da Orbenk seria inexequível em razão da existência de lucro negativo em todos os postos de trabalho, lucro global negativo de -8,24% e taxa de administração de apenas 0,05%, o que seria insuficiente para suportar os custos indiretos e operacionais da execução contratual;

considerando que a existência de lucro negativo ou de percentual reduzido de custos indiretos não conduz, por si só, à inexequibilidade da proposta, podendo decorrer da estratégia comercial da empresa, conforme entendimento consolidado nos Acórdãos 3.092/2014 (Relator: Ministro Bruno Dantas) e 906/2020 (Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), ambos do Plenário deste Tribunal;

considerando que, em resposta às oitivas realizadas, a Unirio demonstrou ter promovido diligência específica sobre a exequibilidade da proposta durante o certame, analisando as planilhas de custos e verificando a cobertura dos custos diretos, encargos trabalhistas, insumos e benefícios, além de ter considerado satisfatória a situação econômico-financeira da licitante;

considerando que a Orbenk, instada durante o certame, apresentou esclarecimentos específicos quanto à composição da taxa de administração e da margem de lucro, ratificou expressamente a exequibilidade dos preços ofertados, assumindo a responsabilidade por sua composição, e apresentou elementos relativos à sua capacidade econômico-financeira e à experiência na execução de contratos de serviços com órgãos e entidades da Administração Pública, em consonância com os Acórdãos 839/2020-1ª Câmara, 1.755/2020-Plenário e 803/2024-Plenário; e

considerando que a Unirio adotou mecanismos complementares de mitigação de riscos na execução contratual, mediante a utilização de conta-depósito vinculada e de seguro-garantia, e informou que os serviços vêm sendo executados satisfatoriamente;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e 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 representação;

b) no mérito, considerar a representação improcedente;

c) comunicar esta decisão à representante e à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); e

d) arquivar os autos.

1. Processo TC-018.430/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Orbenk Administração e Serviços Ltda. (79.283.065/0001-41); Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (34.023.077/0001-07)

1.2. Unidade: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

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: Leandro Adercino Santos do Couto (OAB/RJ 231.019), representando Cns Nacional de Servicos Limitada; Ana Rafaela Soares de Borba (OAB/SC 35.112), Andressa de Mello Garmus (OAB/SC 61.550) e outros, representando Orbenk Administração e Serviços Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, por meio da qual solicita a adoção de "providências necessárias para decompor as causas do déficit primário acumulado do Governo Central em 2026, apesar do crescimento real das receitas, identificando a cadeia técnica e decisória relativa às projeções, aos gastos, às renúncias, às compensações e às exclusões da meta";

Considerando que a representação não individualiza ato ou omissão administrativos concretos, responsável, norma efetivamente violada ou outro elemento que evidencie irregularidade ou ilegalidade determinada sujeita à atuação deste Tribunal, limitando-se a formular indagação sobre as causas do déficit primário e roteiro de apuração destinado a respondê-la;

Considerando que a existência de déficit, a frustração de receita, o crescimento de despesa e as deduções admitidas para a verificação da meta fiscal não configuram, por si sós, ilícito, de modo que os pedidos formulados na inicial não se respaldam em necessários indícios para o processamento da representação;

Considerando que os elementos e as indagações trazidos pelo representante inserem-se no escopo do acompanhamento do 4º bimestre de 2026, objeto do TC 018.918/2026-3, no qual poderão ser considerados como subsídio à avaliação em curso, havendo vínculo entre os objetos de controle dos processos que autoriza o apensamento definitivo, na forma dos arts. 2º, inciso I, 36 e 37 da Resolução-TCU 259/2014; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal às peças 5-6,

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

b) informar a prolação do presente Acórdão à autoridade representante, destacando que os fatores determinantes do resultado primário, a consistência das projeções de receitas e despesas primárias, as deduções admitidas para a verificação da meta fiscal e o cumprimento das regras fiscais integram o acompanhamento bimestral previsto na Resolução-TCU 142/2001, em curso quanto ao 4º bimestre de 2026 no TC 018.918/2026-3, no qual os elementos desta representação serão considerados como subsídio; e

c) promover o apensamento definitivo dos presentes autos ao TC 018.918/2026-3, com fundamento no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-018.993/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Adriano de Freitas Gonçalves, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 316/2026, sob a responsabilidade do Grupamento de Apoio de São Paulo (GAP-SP) — Comando da Aeronáutica, cujo objeto é a contratação de serviços continuados de limpeza e higienização hospitalar e administrativa para o Hospital de Força Aérea de São Paulo;

Considerando que o representante alegou, em síntese, cômputo duplicado dos postos de encarregado com consequente sobrepreço; contradição quanto à obrigatoriedade de 102 colaboradores; indefinição das atribuições e da remuneração do supervisor técnico ou enfermeiro; divergência entre a metragem de calhas a executar e a base orçamentária; transferência ilimitada do risco de consumo de materiais; incompatibilidade entre os critérios de precificação de materiais e equipamentos; incompletude do Instrumento de Medição de Resultado e ausência de índice de reajustamento; exigência genérica e desproporcional de registro ou inscrição na Anvisa; inadequação do requisito de capital social mínimo e de sua fundamentação; e remissão a norma sanitária revogada, requerendo medida cautelar de suspensão do certame e, no mérito, a anulação ou a retificação e republicação do edital;

Considerando que o referido pregão se encontra suspenso pela unidade jurisdicionada, conforme aviso divulgado no Compras.gov.br, para "readequação do Termo de Referência";

Considerando que a suspensão se deu antes da abertura da sessão pública, não havendo julgamento de propostas, adjudicação, homologação ou celebração de contrato, de modo que os requisitos questionados não produziram efeitos concretos sobre a seleção do fornecedor ou sobre a execução contratual;

Considerando que as alegações do representante dizem respeito ao conteúdo do edital e do Termo de Referência da versão suspensa do certame e que, ao retirar temporariamente a eficácia desses documentos e anunciar sua readequação, a Administração alterou supervenientemente a situação fática que motivou a provocação do Tribunal;

Considerando que, diante da suspensão dos documentos impugnados, os efeitos práticos que se pretendia alcançar mediante eventual medida cautelar já foram obtidos por outras vias, restando prejudicado o exame do pedido cautelar por perda superveniente de objeto, bem assim do mérito da matéria;

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

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 7-8,

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

a) considerar prejudicada a representação por perda de objeto;

b) comunicar a prolação do Acórdão ao Grupamento de Apoio de São Paulo - Comando da Aeronáutica e ao representante; e

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

1. Processo TC-019.598/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Grupamento de Apoio de São Paulo - Comando da Aeronáutica.
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: Adriano de Freitas Gonçalves (CPF: 27798256857).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades relacionadas ao Edital de Credenciamento 1/2025, promovido pela Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), destinado à seleção de sociedades seguradoras interessadas na operacionalização do Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

Considerando que a petição em exame traz questionamentos acerca da legalidade e da operacionalização do critério de "ordem de chegada das solicitações/demandas" para a alocação de recursos orçamentários do PSR, alegando eventual afronta ao art. 79, inciso II, da Lei 14.133/2021, bem como formula pedido de concessão de medida cautelar para a suspensão do referido mecanismo;

considerando que, nos termos dos arts. 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, a admissibilidade de denúncia exige a demonstração de indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade apontada;

considerando que as alegações veiculadas apoiam-se predominantemente em riscos potenciais, hipóteses prospectivas e solicitações de esclarecimentos/documentos, sem a apresentação de elementos concretos aptos a evidenciar favorecimento indevido, concentração irregular de recursos ou prejuízo efetivo à livre escolha do produtor rural;

considerando que a controvérsia veiculada refere-se eminentemente à governança e ao desenho da política pública, matérias típicas de fiscalização e auditoria, não se identificando suporte fático suficiente para a instauração do presente processo de denúncia;

considerando que, em juízo de cognição sumária, não restaram caracterizados os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora, verificando-se, em contrapartida, risco de periculum in mora inverso ante os potenciais prejuízos à continuidade da execução do PSR;

considerando, ademais, a existência de processo de auditoria operacional no Tribunal (TC 018.946/2026-7) voltado à avaliação da efetividade e da governança do PSR, foro no qual os aspectos gerais do programa poderão ser oportunamente analisados,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, com fundamento nos arts. 53 e 55 da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III, 235, parágrafo único, e 276 do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 103, § 1º, e 105 da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) não conhecer da presente documentação como denúncia;

b) considerar prejudicada a análise do pedido de medida cautelar;

c) informar o conteúdo desta deliberação ao denunciante; e

d) arquivar os autos, 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-019.423/2026-8 (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. Órgão/Entidade: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e Pecuária.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2574/2026 - TCU – Plenário

Trata-se estes autos de Monitoramento, em que se aprecia Pedido de Reexame interposto pelo Ministério da Saúde contra a alínea “b” do Acórdão 1.824/2026-TCU-Plenário.

Considerando que a deliberação recorrida (Acórdão 1.824/2026-TCU-Plenário) apreciou o monitoramento das determinações constantes do Acórdão 1.459/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito de representação sobre possíveis irregularidades na aplicação de recursos de emendas de relator (RP 9) destinados ao custeio de procedimentos de saúde em municípios do Estado do Maranhão;

considerando que, no âmbito da referida deliberação proferida em sede de monitoramento, não foram rediscutidas questões de mérito nem houve a imposição de qualquer tipo de sanção ao recorrente;

considerando que o art. 278, § 5º, do Regimento Interno do TCU estabelece expressamente que não se conhecerá de recurso contra deliberação proferida em sede de monitoramento em que não tenham sido rediscutidas questões de mérito, nem imposto nenhum tipo de sanção, ante a ausência de sucumbência e do consequente interesse recursal;

considerando que, nos termos da Súmula-TCU 145 e do art. 282 do Regimento Interno do TCU, a inaplicabilidade do princípio do duplo grau de jurisdição a decisões que não trazem gravame enseja o não conhecimento do expediente por falta de interesse de agir;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica no sentido do não conhecimento do expediente recursal,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 278, § 5º, e 282 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do pedido de reexame interposto pelo Ministério da Saúde, por ausência de interesse recursal, e em dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados a prolação deste Acórdão.

1. Processo TC-000.235/2025-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Recorrente: Ministério da Saúde.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.4. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2575/2026 - TCU - Plenário

Tratam os autos de recolhimento administrativo parcelado (RAP), autuado em conformidade com o art. 14, III, da Resolução-TCU 259/2014, referente à multa individual aplicada a Francisco Bento de Araújo (CPF: 033.352.673-20), no âmbito do Processo TC 016.185/2012-9, no valor originário de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992;

Considerando que o responsável recolheu integralmente o valor da multa aos cofres do Tesouro Nacional, devidamente atualizado, conforme comprovantes de pagamento às peças 72 e 73; e

considerando os pareceres uniformes emitidos nos autos pela expedição de quitação.

os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em:

a) expedir quitação a Francisco Bento de Araújo, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo subitem 9.1 do Acórdão 2177/2019 – TCU – Plenário;

b) informar o teor desta deliberação ao responsável; e

c) apensar os autos ao processo originário - TC-016.185/2012-9.

1. Processo TC-005.889/2025-1 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Francisco Bento de Araújo (033.352.673-20)

1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo do TCU/CE (00.414.607/0006-22)

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

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

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

1.7. Representação legal: Rômulo Weber Teixeira de Andrade (14415/OAB-CE), representando Francisco Bento de Araújo.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2576/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representações formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU (TC 006.684/2021-1, principal, e apensos: TC 005.262/2021-6, TC 000.602/2022-1 e TC 007.679/2023-8), autuadas com o fim de apurar supostos prejuízos aos cofres públicos decorrentes de práticas ilegítimas de revolving door e lawfare atribuídas a membros da força-tarefa da Operação Lava Jato e ao ex-juiz Sérgio Moro, em prejuízo do grupo Odebrecht S.A.

Considerando a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), de "considerar improcedentes as representações destes autos e dos TC 005.262/2021-6, 000.602/2022-1, 007.797/2022-2 e 007.679/2023-8";

considerando que, entre os processos referidos pela unidade técnica, o TC 007.797/2022-2 já foi definitivamente apreciado pelo Acórdão 474/2023-TCU-Plenário (não conhecimento da representação), circunstância que impõe excluí-lo de novo pronunciamento de mérito nesta oportunidade;

considerando que a instrução de mérito (peça 276), ratificada após reexame específico (peça 287) e referendada pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 283), concluiu que: (i) quanto à alegada prática de revolving door, restou comprovado o cumprimento da quarentena de seis meses fixada pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, sem indício de compartilhamento de informação privilegiada; (ii) quanto à alegada prática de lawfare, não foram indicadas as normas e os processos supostamente afetados; (iii) os alegados danos ao erário permanecem hipotéticos, sem nexo causal demonstrado com as condutas descritas nas representações; (iv) escapa à competência constitucional deste Tribunal a apreciação da conduta funcional de magistrados e membros do Ministério Público, no exercício de suas atribuições finalísticas, assim como o exame dos deveres fiduciários da administradora judicial em relação ao grupo Odebrecht, cujo acompanhamento compete ao Juízo da 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca de São Paulo;

considerando que a 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca de São Paulo determinou, em caráter cautelar, que a recuperanda depositasse em juízo os honorários devidos à administradora judicial até o desfecho do procedimento instaurado perante este Tribunal, impondo-se dar-lhe conhecimento da presente deliberação;

considerando que o pedido de ingresso, como interessada, da Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, formulado na peça 19 do TC 005.262/2021-6, teve a análise diferida para a presente representação, conforme voto condutor do Acórdão 534/2022-TCU-Plenário;

considerando que (i) a ausência de relação jurídica direta e individualizável entre a decisão a ser proferida e o patrimônio jurídico da ANPR ou as prerrogativas institucionais de seus associados desautoriza o ingresso da referida associação como interessada neste processo e que (ii) o desfecho de improcedência ora adotado também retira a utilidade ou necessidade jurídica da intervenção requerida;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso III, 146, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) conhecer das representações formuladas no processo principal (TC 006.684/2021-1) e nos processos apensos TC 005.262/2021-6, TC 000.602/2022-1 e TC 007.679/2023-8 para, no mérito, considerá-las improcedentes;

b) indeferir o pedido de ingresso formulado pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR nos autos do TC 005.262/2021-6;

c) informar o teor desta deliberação ao representante (Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado), ao Sr. Sergio Fernando Moro, à sociedade Alvarez & Marsal Administração Judicial Ltda. e ao MM. Juízo da 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca de São Paulo/SP;

d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-006.684/2021-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: TC 005.262/2021-6; TC 000.602/2022-1, TC 007.797/2022-2, TC 007.679/2023-8, TC 033.035/2023-7.

1.2. Interessado: Alvarez & Marsal Administração Judicial Ltda. (07.016.138/0001-28).

1.3. Órgão: Ministério Público Federal, Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representantes do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

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

1.7. Representação legal: Sérgio Roberto Vosgerau (OAB/PR 19.231) e outros, representando Sérgio Fernando Moro; Luiz Rodrigues Wambier (OAB/DF 38.828) e outros, representando Alvarez & Marsal Administração Judicial Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2577/2026 - TCU - Plenário

Trata-se estes autos de representação autuada como processo apartado por força do Acórdão 395/2023-TCU-Plenário, com vistas a apurar possíveis irregularidades no âmbito do Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas (Conferp), consistentes na ausência de atendimento a solicitações/diligências formuladas em trabalho de levantamento e em eventuais impropriedades na contratação de serviços advocatícios.

Considerando que a instrução técnica identificou a ausência de retransmissão de questionários aos Conselhos Regionais (Conrerps) pelo representante indicado pelo Conferp, gerando atrasos na coleta de dados durante o levantamento de auditoria;

considerando, contudo, que as informações necessárias puderam ser obtidas diretamente junto aos conselhos regionais, afastando o prejuízo ao resultado do levantamento e permitindo flexibilizar a sanção prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 em favor de medida pedagógica, a exemplo da linha adotada no Acórdão 2.682/2010-TCU-Plenário;

considerando a estrutura operacional exígua do Conferp, enquadrado como entidade de pequeno porte, com reduzido quadro de pessoal;

considerando que o contrato originariamente questionado (Pisco & Rodrigues Advogados) perdeu seu objeto por exaurimento do vínculo contratual e não renovação;

considerando que a análise efetuada no contrato subsequente firmado para prestação de serviços advocatícios (Alencar e Medeiros Advocacia) não evidenciou descumprimento às normas regentes de inexigibilidade de licitação ou à jurisprudência do TCU (art. 25, II, da Lei 8.666/1993, art. 3º-A da Lei 14.039/2020 e Súmulas 39 e 252 do TCU),

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e o art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

dar ciência ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas (Conferp) de que o não atendimento injustificado a diligências e solicitações deste Tribunal sujeita o responsável à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;

informar o teor desta decisão ao Conferp; e

arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-006.759/2024-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Relações Públicas.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2578/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa D B G dos Santos contra o Acórdão 2.109/2026-TCU-Plenário, proferido em representação acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90018/2026, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM), destinado à contratação de serviços de link de comunicação nas unidades da Justiça Eleitoral.

Considerando que a embargante alega omissões e contradições na avaliação dos efeitos das irregularidades reconhecidas e da suficiência das providências adotadas, requerendo a integração do julgado, inclusive com eventual atribuição de efeitos modificativos;

considerando que a condição de representante não confere, por si só, legitimidade para recorrer, sendo necessário, para tanto, o reconhecimento de razão legítima para intervir no processo como parte interessada;

considerando que a D B G dos Santos não figura como responsável nem teve reconhecida a condição de interessada nestes autos;

considerando, portanto, que os presentes embargos não atendem aos requisitos de admissibilidade, por ausência de legitimidade recursal;

considerando, ademais, que, ainda que superado esse óbice, não se verificam as contradições e omissões alegadas pela embargante, pois a decisão recorrida reconheceu as falhas ocorridas na condução do certame, mas concluiu, à vista das circunstâncias do caso concreto, que elas não comprometeram os objetivos da licitação em grau que justificasse a adoção de medida corretiva;

considerando que essa conclusão levou em conta a ampla participação de licitantes e a expressiva vantagem econômica da proposta vencedora, elementos que evidenciaram, sob a perspectiva do interesse público, a preservação da competitividade e da economicidade do certame;

considerando que, nesse contexto, a ciência expedida ao TRE/AM se mostra compatível com a natureza e a repercussão das falhas constatadas, cumprindo a finalidade de prevenir sua repetição em futuras contratações;

considerando que a situação particular da representante, que atribui sua não participação no certame à ausência de resposta aos questionamentos formulados, não se confunde com o interesse público primário tutelado pelo Tribunal, cuja avaliação deve considerar os efeitos das irregularidades sobre o procedimento licitatório em seu conjunto;

considerando, por fim, que as questões suscitadas acerca da modelagem em lote único e do componente SD-WAN foram examinadas na apreciação da representação e, portanto, não evidenciam

omissão no julgado, tendo sido consideradas suficientes as justificativas administrativas relativas à padronização da solução, à centralização da responsabilidade técnica, à redução dos riscos operacionais e aos ganhos de eficiência e economicidade;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso V, alínea "f", e § 3º, e 287 do Regimento Interno do TCU, em:

a) não conhecer dos embargos de declaração, ante a ausência de legitimidade recursal da embargante;

b) informar o teor desta decisão à embargante e ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.

1. Processo TC-012.863/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Embargante: D B G dos Santos (09.250.095/0001-76).

1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.7. Representação legal: Raissa Gomes Lisboa (42149/OAB-DF), representando D B G dos Santos.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2579/2026 - TCU - Plenário

Tratam os autos de representação formulada pela empresa AGMR Comércio e Serviços Ltda. sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90002/2026, conduzido pelo 2º Batalhão Ferroviário, para a contratação de serviços de outsourcing de impressão,

Considerando que a representante alegou, em síntese, a nulidade do ato de anulação do Grupo 1 do referido certame (sob o argumento de ausência de decisão formal e cerceamento de recurso) e a consequente invalidade do Pregão Eletrônico 90017/2026 subsequente;

considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, tendo sido conhecida pelo Relator por meio de despacho no qual restou indeferida a medida cautelar pleiteada (peça 15);

considerando que os registros oficiais do sistema Compras.gov.br evidenciam que a anulação do Grupo 1 no certame inaugural decorreu de vício insanável na parametrização do intervalo mínimo de lances, o qual inviabilizou a disputa incremental de preços e comprometeu a competitividade;

considerando que a anulação foi devidamente motivada na plataforma eletrônica oficial, com a imediata e automática abertura de prazo recursal no próprio sistema, tendo a representante permanecido inerte, o que operou a preclusão administrativa;

considerando que a higidez do ato de desfazimento afastou qualquer vício de contaminação sobre o Pregão Eletrônico 90017/2026 subsequente, certame que transcorreu de forma regular, ampla e competitiva, resultando em contratação econômica e vantajosa para a Administração Pública; e

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) pelo julgamento da improcedência do feito.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 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, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em:

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

b) informar o teor desta deliberação ao 2º Batalhão Ferroviário e à representante; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-013.229/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: 2º Batalhão Ferroviário.
1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: Matheus Fernandes Araújo (159152/OAB-MG), representando AGMR Comércio e Serviços Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2580/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada por Evandro Augusto Machado, a respeito de possíveis irregularidades no Contrato 134/2024, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Barros Cassal/RS e a empresa Laboratório de Próteses Zimmermann Ltda., sob o regime de credenciamento, tendo por objeto a confecção sem exclusividade de próteses dentárias.

considerando que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, ante a existência de interesse público e a presença de recursos federais de transferência fundo a fundo repassados ao município;

considerando que, embora exista inconsistência entre a estimativa de demanda indicada no credenciamento e o quantitativo global autorizado no Portal da Transparência, este último representa limite ou reserva para contratação por demanda e não comprova, por si só, execução dos quantitativos, pagamento indevido ou dano ao erário;

considerando que a Secretária Municipal de Saúde atua como gestora do ajuste, sem acumular a função de fiscalização do contrato, e que não foram apresentados elementos que indiquem vínculo ou interesse privado da agente em relação ao laboratório contratado, não se caracterizando, pelos elementos dos autos, violação ao princípio da segregação de funções ou conflito de interesses;

considerando que os preços obtidos em pregões eletrônicos de outros municípios e os valores de referência do SIGTAP/SUS, embora possam constituir elementos indicativos para análise, não são diretamente comparáveis aos valores fixados no credenciamento em exame, diante das diferenças de formação de preços e da ausência de demonstração da equivalência entre os objetos e as condições de execução, não sendo suficientes, isoladamente, para caracterizar sobrepreço;

considerando a ausência do pressuposto do perigo da demora e da plausibilidade jurídica nas alegações do representante, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar pleiteada,

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

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

informar o teor desta decisão à Prefeitura Municipal de Barros Cassal/RS e ao representante; e

arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-017.110/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Barros Cassal - RS.
1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2581/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Associação Brasileira de Apoio ao Primeiro Emprego e Estágio noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 56/2026, conduzido pelo Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro (CRF-RJ) para contratação de serviços contínuos de agente de integração para estágios e de entidade qualificadora para contratação de jovens aprendizes, com valor total estimado de R$ 576.339,60.

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

considerando que a representante alegou, em síntese, haver divergência de valores entre o Termo de Referência e o portal de compras oficial, falta de resposta a pedidos de esclarecimento e indefinições quanto às exigências do objeto;

considerando que, quanto à alegada divergência de valores, a unidade técnica constatou tratar-se de grandezas distintas (o valor menor referia-se apenas à taxa administrativa, enquanto o maior englobava o custo total mensal por estagiário), questão que já havia sido expressamente esclarecida pela Administração no canal oficial do certame antes mesmo do protocolo desta representação;

considerando que a suposta falta de resposta aos pedidos de esclarecimento da representante ocorreu por terem sido direcionados a canais não oficiais (e-mail e telefone), restando comprovado nos autos que o sistema eletrônico oficial funcionou regularmente e atendeu a outras empresas de forma tempestiva;

considerando que as demais alegações sobre a complexidade do sistema de gestão e do seguro de acidentes foram apresentadas de forma genérica, sem demonstrar vícios ou imprecisões concretas no edital;

considerando, assim, a ausência de plausibilidade jurídica nas irregularidades apontadas; e

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), pela improcedência da representação;

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

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

b) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 10 ao Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro (CRF-RJ) e à representante; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-017.406/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Luiz Paulo Busquim Braga (75271/OAB-PR), representando a Associação Brasileira de Apoio ao Primeiro Emprego e Estágio.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2582/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Base Sistema Serviços de Administração e Comércio Ltda. sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 6/2026, promovido pelo Banco Central do Brasil – Regional São Paulo, cujo objeto é a

contratação de prestação de serviços comuns de limpeza, conservação, higienização, copeiragem, controle integrado de pragas urbanas e outros serviços correlatos.

Considerando que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, ante a presença do interesse público e a aplicação direta de recursos federais;

considerando que as exigências questionadas pela representante (itens 4.17, 4.27 e 4.28 do Apêndice A do Termo de Referência) dizem respeito exclusivamente à disciplina de execução contratual dos serviços especializados de controle integrado de pragas urbanas, não se confundindo com os requisitos de qualificação técnico-operacional exigidos para a fase de habilitação das licitantes (itens 9.32 e seguintes do Termo de Referência);

considerando que o instrumento convocatório admite expressamente a subcontratação parcial dessa parcela especializada, permitindo que a empresa contratada utilize terceiro devidamente qualificado para a execução da atividade, afastando o risco de restrição à competitividade do certame ou de inabilitação indevida de licitantes;

considerando que as exigências ambientais e cadastrais inseridas no Termo de Referência encontram amparo na regulamentação aplicável às atividades de controle de vetores e pragas urbanas (IN-Ibama 141/2006 e IN-Ibama 13/2021), sendo restritas aos produtos e serviços dessa natureza;

considerando a ausência da plausibilidade jurídica nas alegações apresentadas, o que inviabiliza a concessão da tutela de urgência pleiteada;

considerando a possibilidade de julgamento imediato de mérito do processo, ante os elementos de convicção constantes dos autos, nos termos do art. 276, § 6º, do Regimento Interno do TCU;

considerando os pareceres uniformes emitidos pela unidade técnica,

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

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

informar o teor desta decisão à representante e ao Banco Central do Brasil – Regional São Paulo; e

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

1. Processo TC-017.508/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Banco Central do Brasil - Regional São Paulo.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Fernando Cesar Fidelis e Luiz Gustavo Bianco, representando Base Sistema Serviços de Administração e Comercio Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2583/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de expediente encaminhado pela Deputada Federal Adriana Ventura, por meio do Ofício 277/2026/GABAV, para que este Tribunal avalie a conveniência de instaurar, reabrir, ampliar ou apensar procedimento de fiscalização sobre a atuação de órgãos e entidades federais diante dos fatos envolvendo o Banco Master, o Banco Pleno e as estruturas financeiras e societárias a eles vinculadas.

Considerando que, nos termos do art. 232 do Regimento Interno e do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, a iniciativa para solicitar informações e fiscalizações em nome do Congresso Nacional é reservada às autoridades neles indicadas;

Considerando que o expediente foi subscrito individualmente pela Deputada Federal Adriana Ventura, sem aprovação de colegiado, e, portanto, não se caracteriza como Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008;

Considerando que o art. 232, § 2º, do Regimento Interno determina o não conhecimento de solicitação encaminhada por quem não seja legitimado;

Considerando que o TC 022.950/2025-7, de minha relatoria, já examina a atuação do Banco Central do Brasil na supervisão e na resolução do Banco Master, matéria diretamente relacionada ao núcleo das preocupações apresentadas no expediente;

Considerando que, diante da existência desse processo, não se mostra necessária a conversão do expediente em representação autônoma, sendo suficiente a juntada de cópia para que as informações pertinentes subsidiem a análise em curso, sem duplicar a atuação do Tribunal;

Considerando que essa providência também atende ao pedido subsidiário da parlamentar para que o expediente seja aproveitado em processo já existente sobre a matéria;

Considerando os pareceres emitidos nos autos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 232, § 2º, do Regimento Interno e os arts. 2º, parágrafo único, e 4º, inciso I e § 1º, da Resolução-TCU 215/2008, e de acordo, em essência, com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) não conhecer da solicitação formulada pela Deputada Federal Adriana Ventura, por ausência de legitimidade;

b) juntar cópia do expediente (peça 1) e desta deliberação aos autos do TC 022.950/2025-7, para subsidiar a análise em curso naquele processo;

c) informar o conteúdo desta deliberação à Deputada Federal Adriana Ventura; e

d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-016.917/2026-0 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2584/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de prestação de contas simplificada dos responsáveis pelo Departamento Regional do Senai no Estado do Espírito Santo, relativo ao exercício de 2003.

Considerando que este processo foi parcialmente sobrestado, quanto aos itens 9.9 e 9.11 do acórdão 2854/2010-Plenário, na redação dada pelo acórdão 2548/2015-Plenário, até o julgamento definitivo da ação anulatória 0133516-34.2015.4.02.5001, em trâmite na 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Espírito Santo (peça 209);

Considerando que a sentença proferida naquela ação anulou os efeitos das deliberações deste processo decorrentes da desconsideração da personalidade jurídica da Fundação Universitária de Pesquisas Econômicas e Sociais de Vila Velha (Fupes-VV) em relação aos autores (peça 281);

Considerando que a 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região manteve a sentença quanto ao mérito e a reformou apenas quanto à verba honorária, com trânsito em julgado (peça 281);

Considerando que a condenação em débito e a multa impostas pelos referidos itens 9.9 e 9.11 aos membros do Conselho de Curadores da Fupes-VV apoiaram-se exclusivamente na desconsideração da personalidade jurídica e não subsistem diante da coisa julgada;

Considerando que cessou, assim, o motivo do sobrestamento parcial;

Considerando que, em relação aos demais responsáveis, a deliberação transitou em julgado e as cobranças executivas foram constituídas, de modo que nada mais resta a examinar neste processo (peças 246 e 247);

Considerando os pareceres convergentes da unidade instrutiva e do Ministério Público de Contas no sentido do levantamento do sobrestamento, da exclusão daqueles responsáveis da relação processual e do arquivamento do processo (peças 282 a 285);

Considerando o disposto no art. 143, V, 'a' e 'c', bem como não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, todos dispositivos do Regimento Interno.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em levantar o sobrestamento deste processo; tornar insubsistentes, em relação a Aly da Silva, Edenyr Dantas da Silva, Paulo Régis Vescovi, Edson Franco Immaginário e Rosivaldo Bispo dos Santos, os itens 9.9 e 9.11 do acórdão 2854/2010-Plenário, na redação dada pelo acórdão 2548/2015-Plenário; excluí-los da relação processual; dar ciência desta deliberação a esses responsáveis e ao Departamento Regional do Senai no Estado do Espírito Santo; e arquivar o processo (art. 169, V, do Regimento Interno).

1. Processo TC-009.831/2004-4 (PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA - Exercício: 2003)

1.1. Apensos: 013.125/2016-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 006.460/2016-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 006.956/2016-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 006.464/2016-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.276/2016-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 006.463/2016-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 026.970/2012-0 (SOLICITAÇÃO); 006.461/2016-6 (COBRANÇA EXECUTIVA); 006.459/2016-1 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Ademar Brumatti (343.330.537-49); Adriana Dantas da Silva Siviero (794.115.927-91); Aly da Silva (086.531.517-53); Antonio Manoel Barbieri (049.046.647-87); Cesar Daher Carneiro (085.972.787-49); Edenyr Dantas da Silva (786.402.967-15); Edson Franco Immaginario (290.822.007-59); Evandi Américo Comarella (977.897.717-87); Fernando Antonio Dal Piero (317.304.427-49); Francisco Lordes (135.406.027-04); Fundacao Universitaria de Pesquisas Economicas e Sociais de Vila Velha (03.409.534/0001-64); Gibson Barcelos Reggiani (418.330.827-53); José Emílio Magro (479.016.167-68); José Luiz Leal Darós (840.288.667-15); Lenora Dantas da Silva Vescovi (719.866.777-53); Luiz Carlos de Freitas Pacheco (009.712.197-53); Maria Aparecida Bianchi (578.140.237-34); Paulo Regis Vescovi (421.443.107-34); Rosivaldo Bispo dos Santos (108.479.525-68); Sebastião da Cunha Sena (125.179.337-15); Tarciso Celso Vieira de Vargas (282.992.307-30); Vitoriagas Gases Industriais Ltda - Me (00.702.637/0001-20)

1.3. Entidade: Departamento Regional do Senai No Estado do Espírito Santo.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

1.7. Representação legal: Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES) e Jonas Tadeu de Oliveira (4886/OAB-ES), representando Lenora Dantas da Silva Vescovi; Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES) e Jonas Tadeu de Oliveira (4886/OAB-ES), representando Aly da Silva; Ronaldo Faustini (3618/OAB-ES), representando Vitoriagas Gases Industriais Ltda - Me; Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES) e Jonas Tadeu de Oliveira (4886/OAB-ES), representando Edson Franco Immaginario; Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES) e Jonas Tadeu de Oliveira (4886/OAB-ES), representando Paulo Regis Vescovi; Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES) e Jonas Tadeu de

Oliveira (4886/OAB-ES), representando Edenyr Dantas da Silva; Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES) e Jonas Tadeu de Oliveira (4886/OAB-ES), representando Rosivaldo Bispo dos Santos; Rodrigo Loureiro Martins (1.322/OAB-ES), Jonas Tadeu de Oliveira (4886/OAB-ES) e outros, representando Adriana Dantas da Silva Siviero.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2585/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o relatório de auditoria realizada no Comando da Aeronáutica com o objetivo de avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares.

Considerando a constatação de erro material na deliberação que apreciou o pedido de reexame interposto pelo Comando da Aeronáutica contra o acórdão 1555/2023-Plenário (relator: ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos e do Ministério Público de Contas, que se manifestaram pela retificação do acórdão 1967/2026-Plenário (relator: ministro Odair Cunha), de modo a nele fazer constar a correta indicação da deliberação inicialmente proferida neste processo.

Considerando o disposto no art. 143, V, "d", do Regimento Interno, combinado com o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante deste Tribunal, bem como o fato de não se tratar de processo ou 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 retificar, por inexatidão material, o acórdão 1967/2026-Plenário (prolatado na sessão de 22/7/2026, Ata 28/2026), de modo que, onde se lê: "VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão 1553/2023-Plenário (...)", leia-se: "VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame interposto contra o acórdão 1555/2023-Plenário (...)", mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos no processo.

1. Processo TC-030.452/2019-8 (PEDIDO DE REEXAME EM RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Recorrente: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

1.2. Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

1.3. Órgão: Comando da Aeronáutica.

1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2586/2026 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes embargos de declaração opostos pela representante em face do acórdão 2117/2026-Plenário, que não conheceu da petição como representação, bem como determinou o encerramento do processo.

Considerando que a embargante alega que o acórdão embargado incorreu em omissão ao deixar de apreciar a alegada ilegalidade da inabilitação da empresa e os fundamentos técnicos e jurisprudenciais que ampararam sua pretensão, requerendo, por isso, a integração do julgado e a

atribuição de efeitos modificativos para que a representação seja conhecida e apreciada quanto ao mérito.

Considerando que o não conhecimento da petição não retira nem desconstitui qualquer situação jurídica da representante, limitando-se a impedir o acolhimento da pretensão por ela formulada.

Considerando que inexiste, no caso concreto, possibilidade de lesão a direito subjetivo da autora.

Considerando que a representante não se qualifica automaticamente como parte ou interessada nos processos de controle externo, visto que seu papel se encerra com a mera provocação da jurisdição desta Corte.

Considerando que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que não cabe o exercício de prerrogativas processuais ao representante não admitido como parte no processo, a exemplo da interposição de recursos, por falta de legitimidade.

Considerando os termos dos arts. 30, I, "d", e 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, V, "f" e § 3º, 277, III, e 287, § 1º, do Regimento Interno.

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

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, por unanimidade, em não conhecer dos embargos de declaração opostos pela representante contra o acórdão 2117/2026-Plenário, por ausência de legitimidade recursal, e dar ciência desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC 014.971/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Embargante: Estrutura Serviços e Engenharia Ltda (11.293.277/0001-76).
1.2. Unidade Jurisdicionada: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
1.3. Relator: Ministro Odair Cunha.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: Vinicius Henrique Pereira Bessas (OAB/MG 159716), representando Estrutura Serviços e Engenharia Ltda.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2587/2026 - TCU – Plenário

VISTO e relacionado este processo de representação, sobre possível ocorrência de irregularidades no pregão eletrônico 4/2026, sob a responsabilidade da Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Amazonas.

Considerando que o pregão eletrônico 4/2026 destinou-se à contratação de serviços contínuos de apoio administrativo e atendimento, com dedicação exclusiva de mão de obra, no valor estimado de R$ 4.366.059,60.

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

Considerando que, apesar do perigo da demora, decorrente do estágio avançado do certame, não se verificou a plausibilidade jurídica das alegações apresentadas pelo representante.

Considerando que, quanto ao enquadramento dos serviços de suporte técnico em tecnologia da informação, como apoio administrativo com dedicação exclusiva de mão de obra, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis reconheceu a incompatibilidade da modelagem adotada com as normas específicas aplicáveis às contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação, especialmente a Portaria SGD/MGI 1.070/2023 e a Súmula 269 deste

Tribunal, e anulou o respectivo item, o que tornou prejudicada a alegação por perda superveniente de objeto.

Considerando que os esclarecimentos prestados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis não elevaram exigências, nem alteraram substancialmente o objeto, as obrigações econômicas, as condições de participação ou os critérios de julgamento, de modo que não se caracterizou modificação apta a exigir a republicação do edital e a reabertura do prazo, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e do entendimento firmado no acórdão 1035/2007-Plenário.

Considerando que a estrutura do Instrumento de Medição de Resultado é compatível com a Instrução Normativa SEGES/MP 5/2017 e a Instrução Normativa SEGES/ME 98/2022, pois estabelece indicadores, metas, periodicidade, mecanismo de cálculo e faixas objetivas de adequação do pagamento, além de vedar a dupla contabilização de ocorrências e assegurar o contraditório à contratada.

Considerando que a redução mais acentuada na última faixa do Instrumento de Medição de Resultado, associada a desempenho crítico, não é suficiente para caracterizar desproporcionalidade nem ilegalidade.

Considerando que as inconsistências apontadas nas planilhas e na demonstração da formação dos preços máximos foram reconhecidas e corrigidas ou apresentam baixa materialidade, sem capacidade concreta de afetar a formulação das propostas ou o resultado do certame, conforme o entendimento firmado no acórdão 1588/2024-Plenário.

Considerando que a divergência entre custos analíticos e preços máximos não caracteriza, isoladamente, irregularidade.

Considerando as razões expostas pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, cujos fundamentos são acolhidos.

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

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, de acordo com o parecer emitido no processo, ACORDAM, por unanimidade, em: a) conhecer da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie e considerá-la improcedente; b) encaminhar cópia desta deliberação à Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Amazonas e ao representante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos; e c) encerrar o processo.

1. Processo TC-017.198/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Superintendência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis no Estado do Amazonas.

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: Marcos Antonio da Silva, representando Angra Serviços Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2588/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento do cumprimento, por diversos conselhos federais de profissões regulamentadas, das determinações contidas nos itens 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário (atualizado), prolatado no âmbito do TC 036.608/2016-5, relativos à

normatização das transferências de recursos entre os conselhos federais e os regionais (convênios, patrocínios e bolsas de estudo).

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação) autuou, inicialmente, processo consolidador de monitoramento relativo às verbas indenizatórias (diárias, auxílio de representação e jetons) abrangendo todos os conselhos federais (TC 037.034/2023-5), bem como processos específicos para cada conselho federal destinados ao exame do cumprimento das determinações relativas aos demais temas;

Considerando que, com o objetivo de uniformizar as análises, obter uma visão transversal dos achados e conferir tratamento conjunto às questões relevantes relacionadas aos temas específicos examinados na auditoria, determinei a constituição de outros processos consolidadores, conforme indicado na tabela a seguir:

Processo TC	Item da deliberação	Temas monitorados
008.329/2025-7	9.4.1.1	Normatização de verbas de jetons
008.347/2025-5	9.4.1.1	Normatização de verbas de representação
008.350/2025-6	9.4.1.1	Normatização verbas de diárias
002.213/2026-5	9.4.5	Inventário das receitas auferidas
002.214/2026-1	9.4.2	Avaliação do modelo de estruturação da unidade de auditoria interna
	9.4.3	Estabelecimento de procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional
	9.4.4	Realização de acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais

Considerando que, por racionalidade, eficiência processual e pertinência temática, o monitoramento do cumprimento do item 9.4.1.2 (normatização das transferências entre os conselhos federais e os conselhos regionais) está sendo realizado conjuntamente com o dos itens 9.4.1.3 (repasses de recursos por meio de convênios), 9.4.1.4 (concessão de patrocínios) e 9.4.1.5 (concessão de bolsas de estudo), no âmbito dos processos autuados especificamente para cada conselho federal profissional;

Considerando, assim, que o presente processo perdeu seu objeto;

Considerando o art. 143, V, "a", do RI/TCU.

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM em determinar o arquivamento deste processo de monitoramento e apensá-lo ao TC 036.608/2016-5.

1. Processo TC-002.215/2026-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1. Processo nº TC 014.521/2025-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Antônio Donizeti da Silva (249.707.946-34)
4. Unidade: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Divinópolis/MG
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Wellington Renato Vieira (OAB/MG 109.985)

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Antônio Donizeti da Silva, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 42/148.430.287-4, de titularidade de Gilmar José Rosado,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Antônio Donizeti da Silva;

9.2. julgar irregulares as contas de Antônio Donizeti da Silva, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/11/2010	349,00
2/12/2010	1.018,22
5/1/2011	872,00
2/2/2011	894,00
3/3/2011	894,00
4/4/2011	894,00
3/5/2011	894,00
2/6/2011	894,00
8/7/2011	894,00
4/8/2011	894,00
2/9/2011	1.345,00
4/10/2011	895,00
7/11/2011	895,00
6/12/2011	1.342,08
5/1/2012	895,00
7/2/2012	949,00
5/3/2012	949,00
9/4/2012	949,00
7/5/2012	949,00
5/6/2012	949,00

4/7/2012	949,00
10/8/2012	949,00
4/9/2012	1.424,00
4/10/2012	949,00
8/11/2012	949,00
12/12/2012	1.423,38
4/1/2013	949,00
4/2/2013	1.008,00
5/3/2013	1.008,00
4/4/2013	1.008,00
6/5/2013	1.008,00
10/6/2013	1.008,00
18/7/2013	1.008,00
8/8/2013	1.008,00
4/9/2013	1.512,00
4/10/2013	1.008,00
4/11/2013	1.008,00
9/12/2013	1.512,15
7/1/2014	1.008,00
10/2/2014	1.064,00
11/3/2014	1.064,00
4/4/2014	1.064,00
6/5/2014	1.064,00
3/6/2014	1.064,00
2/7/2014	1.064,00
4/8/2014	1.064,00
2/9/2014	1.596,00
3/10/2014	1.064,00
4/11/2014	1.064,00
5/12/2014	1.595,66
6/1/2015	1.064,00
5/2/2015	1.130,00
6/3/2015	1.130,00
9/4/2015	1.130,00
5/5/2015	1.130,00
3/6/2015	1.130,00
2/7/2015	1.130,00
4/8/2015	1.130,00
2/9/2015	1.130,00
2/10/2015	1.695,00
5/11/2015	1.130,00
2/12/2015	1.695,39
5/1/2016	1.130,00
2/2/2016	1.258,00
2/3/2016	1.258,00

5/4/2016	1.258,00
3/5/2016	1.258,00
2/6/2016	1.258,00
4/7/2016	1.258,00
5/8/2016	1.258,00
2/9/2016	1.886,00
5/10/2016	1.258,00
5/1/2017	3.144,35
19/1/2017	1.260,64
7/2/2017	1.340,00
8/3/2017	1.340,00
13/4/2017	1.340,00
12/5/2017	1.340,00
26/6/2017	1.340,00
13/7/2017	1.340,00
15/8/2017	1.340,00
18/9/2017	2.010,00
6/11/2017	2.680,00
5/12/2017	2.010,15
5/2/2018	2.708,00
7/3/2018	1.368,00
12/4/2018	1.368,00
9/5/2018	1.368,00
8/6/2018	1.368,00
26/7/2018	1.368,00
7/8/2018	1.368,00
5/9/2018	2.052,00
4/10/2018	1.368,00
23/11/2018	1.368,00
2/1/2019	2.051,99
1/2/2019	1.368,00
4/2/2019	1.415,00
8/3/2019	1.415,00
5/4/2019	1.415,00
8/5/2019	1.415,00

9.3. aplicar a Antônio Donizeti da Silva a multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso o pagamento ocorra após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

9.8. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2589-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2590/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.988/2026-7.

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

3. Representante e Interessada:

3.1. Representante: Covale Construções e Serviços Ltda. (11.170.603/0001-58)

3.2. Interessada: AG Construtora e Serviços Ltda. (32.843.159/0001-64)

4. Unidade: Município de Olho D'Água/PB

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: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233), representando o Município de Olho D'Água/PB; Francisco Tiago Figueiredo Barbosa (035.508.784-78), representando a empresa Covale Construções e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Covale Construções e Serviços Ltda., acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2026, efetuada pelo Município de Olho D'Água/PB para contratar, pelo valor estimado de R$ 2.647.955,28, a construção de vinte unidades habitacionais, vinculada ao Termo de Compromisso 992309/2025/MCIDADES/CAIXA,

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 157, 187, 234, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, 250, inciso V, e 276, caput e §§ 1º e 3º, do Regimento Interno-TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

9.2. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 30 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas; e

9.3. comunicar este acórdão ao Município de Olho D'Água/PB, à representante e à interessada.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2590-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2591/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.867/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. (60.395.126/0001-34)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Laura Lara Mezzelani (OAB/SP 315.940), representando Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada pela Petróleo Brasileiro S.A., em cumprimento ao Acórdão 1.133/2023-Plenário, com vistas a apurar dano ocorrido no Contrato 8500.0000072.10.2, celebrado entre a estatal e a empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 3º, 19, 23, III, 26, 28, inciso II, e 57 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial;

9.2. julgar irregulares as contas da empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em Recuperação Judicial, condenando-a ao recolhimento aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do seu pagamento:

Data	Valor original
1º/1/2024	R$ 166.493,91

9.3. aplicar à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial multa proporcional ao dano ao erário no valor de R$ 19.000,00 (dezenove mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do seu pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

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

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

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

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

9.8. comunicar esta decisão à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial, à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e à Procuradoria da República em Pernambuco.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2591-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2592/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.097/2026-2.

2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Aposentadoria.

3. Interessados: Ana Claudia Pinheiro Ferreira Cunha (873.039.907-63); Fabiola Rosendo de Sousa (143.266.777-75); Lucia Correa Pivatelli (014.729.127-56); Marilena Jacintho de Sousa (086.971.017-60); Marilene da Silva Santos Costa (052.094.017-23); Rosane da Silva Santos Horta (752.959.977-15); Roselene Santos da Silva (504.099.727-20); Rosenir Santos Ventura (906.469.407-91); Sandra da Silva Santos Fernando (571.358.357-00); Tereza Cristina Gouveia da Silva (028.747.267-10).

4. Entidade: Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo, em que se examinam atos de pensão militar encaminhados pelo Comando da Marinha para fins de apreciação e registro;

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. ordenar o registro dos atos de pensão militar em benefício de Ana Claudia Pinheiro Ferreira Cunha, Fabiola Rosendo de Sousa, Marilena Jacintho de Sousa, Marilene da Silva Santos Costa, Rosane da Silva Santos Horta, Roselene Santos da Silva, Rosenir Santos Ventura, Sandra da Silva Santos Fernando e Tereza Cristina Gouveia da Silva;

9.2. instaurar, preliminarmente ao exame do ato de pensão militar 17108/2025 em benefício de Lucia Correa Pivatelli, incidente de uniformização de jurisprudência, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito dos efeitos na análise do ato de pessoal da inobservância do art. 24, § 2º, da Emenda Constitucional 103/2019, considerando a repercussão nos atos apreciados por esta Corte de outros benefícios acumulados;

9.3. remeter o incidente à AudPessoal para instrução e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para pronunciamento; e

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha e aos 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° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2592-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2593/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.164/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsáveis: Francisco Isac de Azevedo (200.370.073-00); Joao Agostinho do Nascimento (131.843.263-49).
3.3. Recorrente: João Agostinho do Nascimento (131.843.263-49).
4. Órgão: Superintendência Estadual do INSS - Teresina/PI - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Ivana Policarpo Moita (OAB/PI 4.860) e Thalyta Policarpo Moita da Silva, representando Joao Agostinho do Nascimento.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto contra o acórdão 1205/2026-Plenário.
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer do recurso e negar-lhe provimento;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e Instituto Nacional do Seguro Social, 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° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2593-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2594/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.707/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Secretaria Executiva – Ministério do Trabalho e Previdência (extinta); Secretaria de Orçamento Federal (00.489.828/0008-21); Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50); Secretaria-executiva do Ministério da Economia (extinta); Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

4. Órgãos/Entidades: Departamento de Informática do SUS; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Economia (extinto); Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Previdência (extinto).

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada em que se avaliou a conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação da política nacional de educação e para execução orçamentária, financeira e gestão fiscal, bem como a interoperabilidade entre esses sistemas e os sistemas de administração financeira da União, dos estados e dos municípios.

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

9.1. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. estabeleça, precedidos dos estudos técnicos que considerar necessários, requisitos mínimos de interoperabilidade aplicáveis aos Sistemas Únicos e Integrados de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), de modo a assegurar a integração com os sistemas estruturantes pertinentes e a transmissão padronizada, segura, íntegra, rastreável e, sempre que tecnicamente possível, automatizada das informações contábeis, orçamentárias e fiscais ao Siconfi, em observância ao art. 163-A da Constituição Federal, ao art. 48, §§ 1º, III, e 2º, da Lei Complementar 101/2000, aos arts. 1º, § 6º, 2º, II, e 9º, I e II, do Decreto 10.540/2020 e ao art. 7º, I, IV e XVII, do Decreto 6.976/2009;

9.1.2. institua mecanismo regular de acompanhamento da observância, pelos Siafic, do padrão mínimo de qualidade estabelecido no Decreto 10.540/2020, inclusive quanto aos requisitos de integração, integridade, confiabilidade, auditabilidade e disponibilidade das informações, articulando-se, no âmbito de suas competências, com os tribunais de contas e demais órgãos competentes, nos termos dos arts. 7º, XVII, do Decreto 6.976/2009 e 16 e 17 do Decreto 10.540/2020;

9.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 e no art. 38, § 3º, da Lei 14.113/2020, que, no prazo de 180 dias, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, com a Secretaria de Orçamento Federal e com os demais órgãos competentes, adote as providências necessárias para assegurar a efetiva interoperabilidade e integração do Siope com os sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais pertinentes e apresente cronograma para a progressiva redução das duplicidades de declaração e das intervenções manuais nos fluxos de dados;

9.3. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que:

9.3.1. avalie a conveniência e a oportunidade de implementar interface padronizada, acessível aos entes federativos que atendam aos requisitos técnicos definidos pelo órgão, para permitir a transmissão direta e automatizada da Matriz de Saldos Contábeis ao Siconfi, com o mínimo de intervenção manual;

9.3.2. avalie, em articulação com os órgãos competentes, a conveniência de propor aperfeiçoamento do art. 10 do Decreto 10.540/2020, de modo a tornar inequívoco que o caráter preferencial da adoção da arquitetura ePING não afasta a obrigatoriedade de atendimento aos requisitos de interoperabilidade previstos na Lei Complementar 101/2000 e no próprio decreto, preservada a neutralidade tecnológica;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que avalie a conveniência e a viabilidade jurídica e técnica de incorporar indicador objetivo de conformidade, integridade e confiabilidade dos Siafic às análises de risco fiscal e aos mecanismos de acompanhamento dos entes subnacionais e inclusive, quando cabível, à metodologia da Capag, aos programas de acompanhamento e transparência fiscal e ao acompanhamento do Propag e de outros programas de renegociação ou garantia, observados os procedimentos legais aplicáveis à alteração dessas metodologias;

9.5. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, avalie a conveniência e a oportunidade de revisar a padronização contábil e orçamentária, de modo a compatibilizar as necessidades de informação da área de educação com a granularidade exigida pela legislação aplicável ao Siope e a reduzir a necessidade de declarações adicionais de dados já disponíveis nos sistemas contábeis e fiscais;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e ao Instituto Rui Barbosa, para conhecimento e eventual colaboração nas iniciativas de interoperabilidade e acompanhamento de que tratam os itens anteriores;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para atendimento à Proposta de Fiscalização e Controle 176/2018, encaminhada pelo Ofício 492/2021/CFFC-P, de 29/11/2021, nos termos do acórdão 527/2023-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues;

9.8. determinar à unidade técnica competente que promova, em processo apartado, o monitoramento das determinações constantes dos itens 9.1 e 9.2;

9.9. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2594-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2595/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.029/2018-2.

1.1. Apenso: TC 022.712/2010-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessada: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (extinta).

3.2. Responsável: Consórcio PCP - Engevix (05.521.049/0001-03).

3.3. Embargante: Consórcio PCP - Engevix (05.521.049/0001-03).

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

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal:

8.1. Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (OAB/RJ 140.611), Leonardo Chevrand de Miranda e Silva (OAB/RJ 103506) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A;

8.2. Gilberto Mendes Calasans Gomes (43 OAB/DF.391), representando Consórcio PCP - Engevix;

8.3. João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Adriano Fontes Pinto (OAB/SP 281724) e outros, representando Engevix Projetos e Gerenciamentos Ltda.;

8.4. Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283) e outros, representando José Antônio de Figueiredo; e

8.5. Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Mariana Macedo Pessanha Ferrandi (158.482/OAB-RJ) e outros, representando Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Consórcio PCP - Engevix, em processo de tomada de contas especial, contra o acórdão 405/2026-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. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Consórcio PCP - Engevix e rejeitá-los;

9.2. encaminhar ao embargante cópia desta deliberação, cuja íntegra (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2595-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2596/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.637/2023-7.

1.1. Apenso: 000.676/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar (00.394.429/0173-48); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-geral do Ministério da Defesa.

3.2. Recorrente: Secretaria-geral do Ministério da Defesa.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Defesa.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

8. Representação legal: Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (84788/OAB-DF), Juliana Gomes Falleiros Cavalheiro (209133/OAB-SP) e outros, representando Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar; Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (84788/OAB-DF), Juliana Gomes Falleiros Cavalheiro (209133/OAB-SP) e outros, representando Ministério da Defesa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se aprecia pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa contra o Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário, em que este Tribunal que julgou o feito procedente quanto à ausência de amparo legal, no atual ordenamento jurídico, da concessão de pensão por "morte ficta" antes do óbito do instituidor, concedida com base no art. 20 da Lei 3.765/1960 c/c art. 19, §4º, do Decreto 10.742/2021.

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

9.1 nos termos do art. 48 da Lei 8.434/1992, conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a:

9.1.2 considerar a representação parcialmente procedente;

9.1.3 conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário:

"9.3 recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que avaliem a conveniência e a oportunidade de manter vigente o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, tendo em vista as disposições legais referentes às demais pensões militares, que exigem o efetivo falecimento do instituidor como condição para constituir o benefício";

9.2 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.2.1 ao Ministério da Defesa;

9.2.2 à Casa Civil da Presidência da República;

9.2.3 aos Comandos Militares;

9.2.4 à Câmara dos Deputados;

9.2.5 ao Senado Federal.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2596-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

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

13.3. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2597/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.584/2025-9.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social.

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: Anna Paula Araujo Goncalves de Oliveira (66485/OAB-DF), Marina Ratti de Andrade (68562/OAB-DF), Larissa Martins da Silva (63472/OAB-DF) e Paulo Vitor Liporaci Giani Barbosa (50301/OAB-DF), representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito do bloqueio das agendas dos Peritos Médicos Federais pelo Ministério da Previdência Social, (MPS), durante a greve da categoria, e do registro, em sistema informatizado, de motivo inverídico para o cancelamento de perícias médicas;

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 parcialmente da denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, promova a alteração do cálculo do Tempo Médio de Espera do Agendamento da Perícia Médica (TMEA-PM), para que esse indicador considere o tempo de espera total dos requerentes cuja perícia foi remarcada pela própria Administração, por motivos alheios à vontade dos requerentes;

9.3. 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; e

9.4. comunicar esta decisão ao denunciante, ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao interessado.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2597-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2598/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.242/2021-4.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Município de Bom Princípio do Piauí - PI (41.522.194/0001-72).

3.2. Responsável: Marcello Roberto Leite Soares (245.463.303-59).

3.3. Recorrente: Marcello Roberto Leite Soares (245.463.303-59).

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

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

8. Representação legal: Vitoria Alzenir Pereira do Nascimento (18.989/OAB-PI), Bruna Ferreira de Andrade Pedrosa (19.150/OAB-PI) e outros, representando Prefeitura Municipal de Bom Princípio do Piauí - PI; Diogo Josennis do Nascimento Vieira (8754/OAB-PI) e Luan Cantanhede Bezerra de Oliveira (17.571/OAB-PI), representando Marcello Roberto Leite Soares.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcello Roberto Leite Soares, ex-prefeito do município de Bom Princípio do Piauí/PI (gestão 2009-2012), contra o Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário;

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

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

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

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2598-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2599/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.301/2015-6.

1.1. Apensos: 009.059/2022-9; 009.053/2022-0; 009.074/2022-8; 009.019/2022-7.

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).

3.2. Responsáveis: Construtora Hidros Ltda - Me (08.881.794/0001-51); Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87); José Maria de Almeida Sousa (139.559.343-49).

3.3. Embargante: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira - CE.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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: Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em se examinam de embargos de declaração opostos pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa ao Acórdão 1.973/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte não conheceu de recurso de revisão interposto pela embargante em face do Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

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 embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 1.973/2026-TCU-Plenário;

9.3. não conhecer do recurso de revisão interposto pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa contra o Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara; e

9.4. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2599-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2600/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.468/2026-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não há.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco, escolhido pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 386/2026, para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos da Resolução-TCU 334/2021;

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. reconhecer que o E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco, indicado para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, atende aos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada previstos na Resolução-TCU 334/2021; e

9.2. arquivar o presente processo, preservando o sigilo dos dados pessoais do interessado.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2600-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2601/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.027/2020-5.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessados: Erivaldo Rodrigues Amorim (385.322.124-68); Município de Barra de Guabiraba/PE (10.120.962/0001-38); Município de Belo Jardim/PE (10.260.222/0001-05); Município de Bezerros/PE (10.091.510/0001-75); Município de Camocim de São Félix/PE (10.766.129/0001-69); Município de Capoeiras/PE (11.256.088/0001-23); Município de Casinhas/PE (01.618.704/0001-95); Município de Correntes/PE (11.286.358/0001-49); Município de Jucati/PE (35.450.790/0001-91); Município de Jupi/PE (10.140.978/0001-02); Município de Lajedo/PE (10.143.246/0001-76).

3.2. Responsáveis: Alvaro Jose Marques Santos (667.359.044-00); Antonio Carlos Lopes da Silva (053.846.894-71); Antonio Marcos Patriota (029.114.064-51); Edimilson da Bahia de Lima Gomes (836.006.634-53); Francisco Helio de Melo Santos (031.646.074-58); George Sobral de Melo (056.135.214-33); Gerson Henrique de Melo (030.766.874-68); Jessiane Moraes da Silva (105.323.694-83); Leylla Ricelly Patriota de Oliveira (077.672.704-40); Lucas Medeiros de Andrade Neto (088.296.204-32); Luciano Henrique de Melo (038.355.164-18); Lucineide Almeida Reino (642.597.224-68); Marcos Andre Eloi Rodrigues (037.343.364-65); Maria Rosineide Araujo Barbosa (346.061.224-04); Reginaldo Liberato de Oliveira (457.348.604-68); Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro (535.716.144-53); Severino Otavio Raposo Monteiro (024.197.694-49); Uilson de Moura Franca (688.528.194-87).

3.3. Embargantes: Antonio Marcos Patriota (029.114.064-51); Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro (535.716.144-53); Reginaldo Liberato de Oliveira (457.348.604-68); Leylla Ricelly Patriota de Oliveira (077.672.704-40); Marcos Andre Eloi Rodrigues (037.343.364-65); Gerson Henrique de Melo (030.766.874-68).

4. Entidades: Município de Barra de Guabiraba/PE; Município de Belo Jardim/PE; Município de Bezerros/PE; Município de Cabo de Santo Agostinho/PE; Município de Calçado/PE; Município de Camocim de São Félix/PE; Município de Capoeiras/PE; Município de Casinhas/PE; Município de Correntes/PE; Município de Custódia/PE; Município de Jucati/PE; Município de Jupi/PE; Município de Lajedo/PE; Município de Vertentes/PE; Prefeituras Municipais do Estado de Pernambuco (184 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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: Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Gerson Henrique de Melo; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Lucas Medeiros de Andrade Neto; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE), Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e outros, representando Gerson Jose de Carvalho Souza Filho; Cinthia Rafaela Simoes Barbosa (32817/OAB-PE), representando Uilson de Moura Franca; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Jessiane Moraes da Silva; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Leylla Ricelly Patriota de Oliveira; Roberto Gilson Raimundo Filho (18558/OAB-PE), Gilson Fernando Medeiros Soares (38080/OAB-PE) e outros, representando Severino Otavio Raposo Monteiro; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE) e Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Antonio Marcos Patriota; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Município de Barra de Guabiraba/PE; Eduardo Henrique Teixeira Neves (30630/OAB-PE), representando Maria Rosineide Araujo Barbosa; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Marcos Andre Eloi Rodrigues; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel

(30.989/OAB-PE) e outros, representando Erivaldo Rodrigues Amorim; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Reginaldo Liberato de Oliveira; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Edimilson da Bahia de Lima Gomes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro, Antônio Marcos Patriota, Reginaldo Liberato de Oliveira, Leylla Ricelly Patriota de Oliveira, Marcos André Eloi Rodrigues e Gerson Henrique de Melo, contra o Acórdão 1.691/2026-TCU-Plenário (Relação 24/2026);

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. 34 da Lei 8.443/92, em:

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

9.2. dar ciência aos embargantes e demais interessados.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2601-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2602/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.488/2016-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Fabio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55); Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda. (27.272.277/0001-20).

3.2. Recorrente: Fabio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55).

4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Odontologia.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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: Suzana de Camargo Gomes (16222/OAB-MS); Thiago Calmon Fernandes Bortolini (20146/OAB-DF); Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (83557/OAB-DF); Bruno Silva Rodrigues (117.609/OAB-RJ); André Gomes Pereira (116.487/OAB-RJ) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira contra o Acórdão 1.994/2025-TCU-Plenário;

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

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

9.2. deferir o pedido de habilitação nos autos do Conselho Federal de Odontologia, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU; e

9.3. dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao Conselho Federal de Odontologia e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2602-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2603/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.064/2016-7.
1.1. Apensos: TC 000.060/2024-0; TC 000.061/2024-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Ferlim Serviços Técnicos Ltda (42.116.376/0001-06).
4. Unidade Jurisdicionada: Hospital Federal do Andaraí.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Jaques Fernando Reolon (22885/OAB-DF), entre outros, representando a Ferlim Serviços Técnicos Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, apreciam-se embargos de declaração contra o Acórdão 1.551/2025-TCU-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:
a) conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los; e
b) comunicar esta deliberação à recorrente.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2603-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2604/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.116/2025-0.
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: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), com base no Requerimento 28/2025-CTFC, de autoria da Senadora Damares Alves, solicitando auditoria nos gastos federais afetos à 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), com foco no Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025 (organização da 5ª CNMA);

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 2.929/2025-TCU-Plenário;

9.2. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, ante a comprovação da regularidade jurídica do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025, do cumprimento integral do seu objeto físico, da observância dos princípios da transparência e da modicidade nas subcontratações, da aprovação das contas pelo órgão concedente e do recolhimento ao Tesouro Nacional do saldo remanescente de R$ 1.324.120,09 via Guia de Recolhimento da União;

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

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2604-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2605/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.623/2025-3.

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

3. Consulente: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD).

4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, decorre do Requerimento 167/2025-CFFC, acerca, especificamente, quanto à aplicabilidade das indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para cargos de direção e administração em sociedades empresárias de direito privado, nas quais detenham participação minoritária e não exerçam controle;

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 consulta, com base no art. 1º, inciso XVII e § 2º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, responder ao consulente que:

9.1.1. os requisitos e vedações previstos nos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016 não se aplicam às indicações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista em sociedades privadas nas quais detenham participação minoritária e não exerçam controle, devendo ser observados, nesses casos, os requisitos e vedações previstos nos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016;

9.1.2. o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela indicação deve verificar a elegibilidade e a qualificação técnica dos indicados, documentar o processo decisório, demonstrar a compatibilidade técnica do perfil selecionado e observar as normas e políticas de governança aplicáveis, sendo irregular a indicação que descumpra os requisitos dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016; e

9.1.3. deve ser observado rito semelhante ao previsto no art. 22 do Decreto 8.945/2016, com análise prévia pelo comitê ou comissão de elegibilidade da empresa estatal investidora, aprovação pela Casa Civil da Presidência da República e manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da empresa controladora, conforme o caso;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao consulente;

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

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2605-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2606/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.796/2023-2.

1.1. Apensos: TC 024.473/2024-3; TC 024.580/2025-2; TC 039.401/2023-5; TC 039.110/2023-0; TC 007.001/2024-0; TC 026.119/2024-2; TC 024.522/2024-4; TC 007.896/2024-7.

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

3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU).

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Ministério de Minas e Energia (MME).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para que esta Corte analise as causas do blecaute ocorrido na rede de distribuição de energia elétrica do Estado de São Paulo e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações junto às respectivas concessionárias em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados;

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

9.1. considerar que a resposta apresentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atende, até este momento, à determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário;

9.2. indeferir o ingresso nos autos da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/ SP), com fulcro no art. 146, §§ 1º e 2º do RITCU;

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, que encaminhem a este Tribunal, de forma conjunta, no prazo de 60 (sessenta) dias, cronograma detalhado das ações previstas a partir deste momento a fim de garantir a adequada continuidade da distribuição de energia em São Paulo após o término da vigência do atual contrato de concessão firmado com a Enel/SP, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes;

9.4. alertar o MME e a Aneel, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que eventuais irregularidades afetas a soluções ou contratações emergenciais decorrentes de falta de planejamento tempestivo para serviços de distribuição de energia em São Paulo após o encerramento do prazo de vigência do atual contrato com a Enel/SP poderão ser apuradas por este Tribunal com a responsabilização dos agentes públicos que derem causa a essa situação;

9.5. determinar à Aneel, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, imediatamente após as devidas decisões, todas as deliberações administrativas e judiciais que tratem do contrato de concessão em análise;

9.6. recomendar ao MME e à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avaliem a implementação de novas medidas em relação à continuidade dos serviços públicos de distribuição de energia no Estado de São Paulo após o término da vigência do atual contrato para evitar os graves transtornos e prejuízos vividos pela população paulista sempre que ocorrem eventos climáticos rigorosos, a exemplo de:

9.6.1. aprimoramento e inserção de metas e indicadores mais efetivos que privilegiem a qualidade e tempestividade do atendimento ao cidadão, a exemplo de tempos limites máximos para que a concessionária solucione os problemas de queda de energia na cidade;

9.6.2. inserção de cláusulas para a obrigatoriedade de execução de redes de energia subterrâneas em trechos críticos, com o objetivo de reduzir danos em momentos de tempestades climáticas;

9.6.3. aplicação de sanções severas em caso do não atingimento das metas definidas em contrato, de forma a inibir ações da concessionária com vistas à redução de equipamentos e equipes para a maximização de lucro, sem o devido cuidado com a operação das redes de energia em situações críticas;

9.6.4. estabelecimento de situações em que a concessionária deve ressarcir os consumidores diante de prejuízos ocorridos por apagões elétricos sem solução nos prazos limites previamente definidos;

9.6.5. intercâmbio de informações com o Governo do Estado e com a Prefeitura para o aprimoramento das regras de contratação;

9.6.6. criação de sala de acompanhamento da situação da operação das redes de energia que permita a participação conjunta de representantes da concessionária, da Prefeitura e do Estado; e

9.6.7. definição de um plano de ação integrado, em conjunto com as Prefeituras competentes, de podas e manutenção da vegetação, com o estabelecimento de responsabilidades para o desligamento programado das redes de energia e para a adoção de medidas preventivas.

9.7. recomendar, ainda, ao MME e à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.7.1. independentemente do desfecho do processo de caducidade, desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários à eventual nova licitação da concessão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei 8.987/1995 e do Decreto 12.068/2024, contemplando, ao menos, a modelagem do certame, as condições do edital e do novo contrato de concessão, as metas de qualidade e de eficiência na recomposição do serviço, inclusive para eventos de Situação de Emergência, de modo a suprir a lacuna regulatória identificada neste processo, a possibilidade de parcelamento do objeto de modo a evitar a concentração dos serviços em apenas uma concessionária e viabilizar parâmetros comparativos de desempenho entre os serviços prestados por cada empresa, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995) e as condições de atratividade do certame, de modo a assegurar a continuidade do serviço público em cenário de caducidade ou de não prorrogação do contrato;

9.7.2. alternativamente, casa haja a deliberação por prorrogar o contrato com a concessionária Enel, demonstrem inequivocamente o atendimento à condicionante da prestação do serviço adequado e do interesse público, conforme previsto no Decreto 12.068/2024;

9.7.3. avaliem a possibilidade de adotar, em caráter transitório, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão - nos moldes do estudo realizado pela autarquia e apresentado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL - para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, antes mesmo da conclusão da Consulta Pública 32/2024, frente à recorrência de eventos climáticos extremos e a aparente incapacidade da concessionária em atender adequadamente eventuais ocorrências dessa natureza, com fundamento no art. 15 da Lei 13.105/2015 c/c arts. 24 e 45 da Lei 9.784/1999 e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996;

9.7.4. previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).

9.8. autorizar a realização de nova inspeção pela AudElétrica, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU, caso necessária, com o objetivo de identificar as causas das reincidentes falhas relativas ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais para a melhoria do sistema elétrico, inclusive quanto a deficiências na regulação;

9.9. autorizar a abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema, para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e

entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica;

9.10. retirar o sigilo de todas as peças constantes dos presentes autos;

9.11. restituir os autos à AudElétrica, para o monitoramento das orientações especificadas no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário e neste acórdão; e

9.12. encaminhar cópia desta deliberação à Agência Nacional de Energia Elétrica; à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; ao Governo do Estado de São Paulo; à Prefeitura Municipal de São Paulo; à empresa Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/SP); ao Senador da República Giordano; aos Deputados Federais Tabata Amaral, Luciene Cavalcante e Kim Kataguiri; e ao Procurador da República Paulo José Rocha Junior.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2606-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2607/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.750/2026-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Levantamento

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: n/a

3.2. Responsável: n/a.

4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; 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 relatório de levantamento, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União, para subsidiar fiscalizações voltadas à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026, conforme as diretrizes aprovadas no Acórdão 427/2026-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. levantar o sigilo dos autos, exceto quanto aos apêndices do relatório à peça 42;

9.2. autorizar o encerramento deste presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2607-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2608/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.909/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos de projeto de verbete de súmula de jurisprudência, referente à incorporação de "quintos ou décimos" decorrentes do exercício de funções comissionadas após a publicação da Lei 9.624/1998, em cotejo com a modulação definida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em, nos termos dos arts. 15, inciso VII, e 85 a 87 do Regimento Interno deste Tribunal:
9.1. aprovar o seguinte Enunciado de Súmula de Jurisprudência desta Corte de Contas:
"A incorporação ou a atualização da vantagem de 'quintos/décimos', transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de 'décimo' com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de 'quintos', a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001";
9.2 encaminhar os autos à Secretaria das Sessões para formatação do enunciado de súmula conforme às regras dos arts. 7º e 8º da Portaria-TCU 1/1996 (Regulamento da Comissão de Jurisprudência) e subsequente publicação, nos termos do art. 89 e 90 do RITCU;
9.3. autorizar, desde já, o arquivamento do feito.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2608-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2609/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.724/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo – (Solicitação).
3. Interessados/Responsáveis/Agravantes:
3.1. Agravante: Luiz Alberto dos Santos (352.446.230-87).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de agravo interposto em face do despacho proferido pelo Ministro-Presidente que concedeu cópia do TC 006.971/2026-1, à exceção das peças classificadas como "sigilosas",

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 agravo e negar-lhe provimento;
9.2. informar ao agravante a prolação do presente Acórdão.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2609-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2610/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.206/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: João José Rossi (140.744.946-04).
3.3. Recorrente: João José Rossi (140.744.946-04).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Guarulhos/SP - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fernando Lacerda Rocha (136991/OAB-MG), representando João José Rossi.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por João José Rossi em face do Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputando-lhe débito e

aplicando-lhe multa e sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal,

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

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2610-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2611/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.377/2019-5.

1.1. Apenso TC-006.617/2017-4

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

3. Embargantes: SVC Construções Ltda. (CNPJ 01.543.722/0001-55) e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (CNPJ 01.397.753/0001-45)

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Carlos Alberto Aquino Oliveira (04147/OAB-PE), representando Maia Melo Engenharia Ltda; Ricardo Barretto de Andrade (32136/OAB-DF), Maria Augusta Rost (37017/OAB-DF) e outros, representando SVC Construções Ltda; Ricardo Barretto de Andrade (32136/OAB-DF), Maria Augusta Rost (37017/OAB-DF) e outros, representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam embargos de declaração opostos pelas empresas integrantes do Consórcio SVC/Paviservice (SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.) em face do Acórdão 1.997/2026-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal negou provimento a recurso de reconsideração interposto pelas ora embargantes e pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. contra o Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 319/2026-TCU-Plenário (embargos de declaração), por meio da qual esta Corte julgou irregulares as contas das três empresas e as condenou ao pagamento de débito e multa,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. para, no mérito, acolhê-los parcialmente, a fim de prestar os esclarecimentos constantes da fundamentação desta deliberação;

9.2. estabelecer, de ofício e em caráter excepcional, o termo inicial para a incidência de juros de mora sobre o débito, o dia 22/12/2015, mantendo-se inalterados o valor do débito de R$ 1.311.266,78 e a data-base de 31/1/2014 para fins de atualização monetária, conforme fixado no item 9.2 do Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário;

9.3. notificar as embargantes, a responsável Maia Melo Engenharia Ltda., o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a Procuradoria da República no Estado da Bahia a respeito desta deliberação.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2611-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2612/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.655/2020-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS e relatados estes autos que cuidam de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis.

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

9.1. considerar legal, justificada e inserida no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, com fundamento no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019, ressalvando que a comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, na forma prevista no § 1º do referido art. 33, deverá ser realizada quando da apreciação, em processo autônomo, da documentação final do adensamento a ser encaminhada ao TCU pelo Poder Concedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, no prazo de até 15 (quinze) dias contados da aprovação da versão final da documentação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, encaminhe para apreciação do Tribunal de Contas da União a íntegra da documentação do adensamento, previamente à celebração de eventual termo aditivo ao

contrato, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, em atenção aos critérios de materialidade, relevância e risco previstos no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 81/2018;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar ao MPor que observe os preceitos da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual, quanto à classificação de peças sigilosas, anotando as devidas justificativas;

9.4. encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

9.5. considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1.912/2025 – Plenário, por perda de objeto;

9.6. informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) 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.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2612-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 2613/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.914/2026-6.

1.1. Apenso: 000.735/2026-4

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

3. Interessados: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43).

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Givaldo Barbosa Macedo Júnior (30.250/OAB-BA), Rayanna Silva Carvalho (9.005/OAB-PI) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Jackson James Olímpio Machado (14.657/OAB-CE), Evandson Marques Lima Barreto (39.955/OAB-CE) e outros, representando a CSF Serviços Digitais Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 296/2025, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e a empresa Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda., decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços 240/2025, gerenciada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH),

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 desta representação por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar, no mérito, a presente representação parcialmente procedente e improcedente a do TC 000.735/2026-4 (apenso);

9.3. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelos representantes de ambos os processos tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.4. dar ciência ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no processo administrativo que redundou na celebração do Contrato 296/2025 para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. imposição de sigilo genérico e indevido à integralidade do processo administrativo e ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) que fundamentou a adesão à Ata de Registro de Preços 240/2025 da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, sob a alegação injustificada de sigilo empresarial e caráter puramente interno dos documentos, impedindo, dessa forma, o controle social e o exercício da ampla transparência, violando o princípio da publicidade, previsto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, e o art. 7º, §§ 2º e 3º, da Lei 12.527/2011;

9.5. informar os termos desta deliberação à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB e aos representantes; e

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2613-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2614/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.011/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Deputado João Carlos Bacelar Batista, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 006/2025-CFFC-P, de 9/4/2025, decorrente do Requerimento 82/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, acerca de possíveis irregularidades no Programa Pé-de-Meia,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. levantar o sobrestamento do processo, determinado pelo subitem 9.5 do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complemento ao Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário e em resposta aos quesitos do Requerimento 82/2025-CFFC, que:

9.2.1. quanto à existência de fiscalização e à coerência entre beneficiários e matrículas, o Tribunal realizou inspeção específica no Programa Pé-de-Meia (TC 005.592/2025-9, Acórdão 663/2026-TCU-Plenário), que concluiu pela consistência numérica entre o quantitativo de beneficiários e o universo de estudantes matriculados no ensino médio público, não tendo sido identificado município em que o número de beneficiários superasse o de matrículas, sem prejuízo das distorções apuradas entre as bases de matrículas do Sistema Gestão Presente (SGP) e do Censo da Educação Básica 2024, tratadas no subitem 9.2.5 desta deliberação; registra-se, ainda, que outros aspectos do programa foram apreciados nos TCs 024.312/2024-0 (Acórdão 2.261/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes), 025.632/2024-8 (Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas) e 008.418/2025-0 (Acórdão 949/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia);

9.2.2. em relação aos mecanismos de controle, o Ministério da Educação adota medidas como validação automática de CPF junto à Receita Federal, filtros prévios aos pagamentos pela Caixa Econômica Federal e cruzamento com o Cadastro Único, tendo o Tribunal expedido recomendações para aprimorar a validação contínua dessas informações, inclusive mediante checagens periódicas da regularidade do CPF e da renda familiar ao longo do ano (subitens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário);

9.2.3. no tocante à sobreposição de benefícios, a percepção simultânea do Pé-de-Meia e do Bolsa Família é vedada apenas aos integrantes de famílias unipessoais, hipótese em que foram identificados 1.222 beneficiários, tendo sido expedida determinação para que, confirmada a inelegibilidade, sejam suspensos os pagamentos, bloqueados os recursos e exigida a devolução dos valores recebidos acumuladamente com o Bolsa Família, em desacordo com o art. 3º, § 3º, inciso II, da Lei 14.818/2024 (subitem 9.3.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário);

9.2.4. quanto ao aspecto financeiro, o volume de recursos fiscalizados na inspeção foi de aproximadamente R$ 12,5 bilhões, valor do investimento no programa em 2024 informado pelo Ministério da Educação, compatível com os recursos aportados naquele exercício ao Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), ao passo que os incentivos efetivamente pagos aos estudantes, correspondentes às saídas do Fipem, já informados por meio do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, alcançaram R$ 12.195.305.484,94 até junho de 2025, dos quais R$ 5.679.862.916,99 em 2024;

9.2.5. relativamente às divergências de dados, as informações do Ministério da Educação são as prestadas pelas próprias redes de ensino por meio do SGP, e foram identificados 56 municípios em que as matrículas registradas nesse sistema superaram em pelo menos 50% os dados do Censo da Educação Básica 2024, com destaque para Elísio Medrado/BA, com diferença de 197%, Santa Fé do Araguaia/TO, com 135%, e Goiás/GO, com 87%, e com concentração de 39 ocorrências no Estado do Tocantins, tendo o Tribunal recomendado o aprimoramento dos mecanismos de validação e de transparência dos dados do programa (subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário);

9.2.6. acerca das falhas sistêmicas e da responsabilidade de gestores, a inspeção, no escopo examinado — consistência dos dados de matrícula e conformidade dos beneficiários aos critérios de elegibilidade —, não identificou irregularidades de natureza estrutural capazes de comprometer a legalidade, a legitimidade ou a economicidade dos repasses, tampouco, nas análises até então efetuadas, elementos que indicassem ações ou omissões de agentes públicos determinantes para a concessão indevida de benefícios, sem prejuízo de nova análise quanto à responsabilidade dos gestores

à vista dos resultados das providências determinadas ao Ministério da Educação (subitem 9.3.6 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário); as inconsistências constatadas alcançam menos de 0,5% dos cerca de 4 milhões de estudantes atendidos e já foram objeto de determinações corretivas, inclusive de devolução de valores pagos indevidamente, e, nos quatro casos específicos apontados na reportagem, de apuração de eventual má-fé de responsáveis familiares na prestação de informações ao Cadastro Único, com encaminhamento de cópia da deliberação ao Ministério Público Federal;

9.3. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem como dos Acórdãos 663/2026, 949/2026 e 2.261/2026-TCU-Plenário, com os respectivos relatórios e votos, e dos Acórdãos 1.372/2026 e 1.887/2026-TCU-Plenário;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17 da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. corrigir, de ofício, o erro material constante do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, para que, onde se lê "aproximadamente R$ 12,2 milhões", leia-se "aproximadamente R$ 12,2 bilhões", mantidos os demais termos daquela deliberação;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2614-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2615/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.646/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Elaine Nogueira da Silva (29.371/OAB-DF), representando a R5 Inteligência Digital Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por R5 Inteligência Digital Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90008/2026, conduzido pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados para apoio à supervisão, validação, automação, monitoramento e documentação de modelos internos, inclusive modelos baseados em inteligência artificial;
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela representante, por ausência de plausibilidade jurídica das alegações;

9.3. considerar, no mérito, a representação improcedente;

9.4. indeferir o pedido de ingresso da R5 Inteligência Digital Ltda. como parte interessada, por não ter sido demonstrada razão legítima para intervir nos autos nem possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio, nos termos do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995;

9.5. deferir à representante, por intermédio de sua procuradora, o acesso às peças não sigilosas dos autos, nos termos do art. 62, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.6. indeferir, com fundamento no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU, o pedido de sustentação oral por ela formulado, uma vez que a empresa não será admitida como parte interessada;

9.7. informar o teor desta deliberação à R5 Inteligência Digital Ltda. e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.; e

9.8. arquivar os autos.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2615-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2616/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.873/2025-4.

2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.

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

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

4. Órgãos/Entidades: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos; Secretaria de Orçamento Federal.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado pela AudDigital com a finalidade de desenvolver e aplicar nova metodologia para a elaboração do Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2026 – RePP 2026, ano-base 2025,

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. retirar a chancela de sigilo deste levantamento com vistas ao atendimento do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

9.2. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a cobertura ainda incompleta, no Transferegov.br ou em solução digital centralizada equivalente, das informações relativas à efetiva aplicação das transferências voluntárias e obrigatórias de recursos federais e de seus sub-repasses não atende ao

dever de assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade desses recursos e dificulta o controle de seus custos e a avaliação dos resultados das políticas públicas, em descumprimento ao disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 13, §§ 2º e 4º, da Lei Complementar 141/2012 e no art. 16, incisos II e III e §§ 1º e 2º, da Lei 15.080/2024;

9.3. informar o teor desta deliberação:

9.3.1. ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em cumprimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024;

9.3.2. ao ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, na condição de titular do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, nos termos do art. 4º da Lei 10.180/2001;

9.3.3. ao secretário-executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, na condição de Coordenador do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, e aos secretários-executivos dos demais órgãos integrantes do Conselho: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Controladoria-Geral da União;

9.3.4. aos titulares da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria Nacional de Planejamento, do Ministério do Planejamento e Orçamento; da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais e da Secretaria de Gestão e Inovação, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União;

9.3.5. à Primeira Câmara de Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos do Ministério Público Federal – Primeira Câmara de Coordenação e Revisão e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão da Procuradoria-Geral da República, em especial quanto à análise sobre transparência e rastreabilidade dos recursos federais constante do relatório de levantamento, para subsidiar, caso entendam pertinente, sua atuação no âmbito do Agravo de Instrumento relativo ao Processo 0805257-88.2023.4.05.0000 e da Ação Civil Pública 0819390-04.2022.4.05.8300;

9.3.6. à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c o item 110 do Roteiro de Levantamento anexo à Portaria-Segecex 5/2021.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2616-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2617/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.459/2025-0.

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

3. Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

3.1. Responsável: Jefferson dos Santos Roberto (359.569.988-22).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Jefferson dos Santos Roberto em razão de irregularidades cometidas na Agência Guaratinguetá/SP no período de janeiro a novembro/2021.

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, alínea "d", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Jefferson dos Santos Roberto, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres 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 Regimento Interno:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/2/2021	601,47
10/2/2021	1.891,78
5/3/2021	999,98
5/4/2021	777,00
28/4/2021	1.200,00
21/5/2021	4.800,00
28/5/2021	1.200,00
14/6/2021	1.200,00
7/7/2021	1.683,17
14/7/2021	150,00
27/7/2021	251,88
27/7/2021	252,66
30/7/2021	250,39
2/8/2021	375,00
5/8/2021	375,00
10/8/2021	753,61
10/8/2021	1.003,00
13/8/2021	250,00
18/8/2021	454,00
23/8/2021	150,00
25/8/2021	503,00
26/8/2021	1.005,52
31/8/2021	639,00

31/8/2021	7.399,65
2/9/2021	150,00
2/9/2021	152,00
6/9/2021	251,48
8/9/2021	1.336,00
10/9/2021	1.000,00
10/9/2021	753,74
16/9/2021	454,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	1.004,00
16/9/2021	756,00
17/9/2021	603,00
17/9/2021	1.004,00
22/9/2021	750,00
23/9/2021	248,99
24/9/2021	632,00
29/9/2021	1.200,00
30/9/2021	250,00
4/10/2021	1.005,84
6/10/2021	1.005,00
6/10/2021	251,00
6/10/2021	249,57
8/10/2021	1.698,98
11/10/2021	1.000,00
13/10/2021	150,00
14/10/2021	147,00
14/10/2021	580,00
19/10/2021	375,00
21/10/2021	600,00
22/10/2021	600,00
26/10/2021	454,68
26/10/2021	150,00
28/10/2021	1.488,49
29/10/2021	1.005,00

29/10/2021	755,00
5/11/2021	403,00
8/11/2021	4.710,28
10/11/2021	153,16
11/11/2021	1.100,00
11/11/2021	1.198,00
11/11/2021	1.200,00
11/11/2021	1.366,49
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.434,00
12/11/2021	1.099,99
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.912,00
12/11/2021	1.305,49
12/11/2021	1.902,00
12/11/2021	1.569,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.195,00
12/11/2021	1.673,00
16/11/2021	1.207,00
16/11/2021	639,00
16/11/2021	1.651,00
16/11/2021	250,99
16/11/2021	1.156,36
16/11/2021	1.099,00
16/11/2021	1.145,00
16/11/2021	1.095,00
16/11/2021	250,70

16/11/2021	2.002,99
16/11/2021	1.198,00
16/11/2021	1.215,00
16/11/2021	600,00
16/11/2021	501,00
16/11/2021	1.319,00
16/11/2021	1.912,43
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	150,00
16/11/2021	1.511,00
17/11/2021	1.509,00
17/11/2021	3.824,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.762,00
17/11/2021	1.305,00
17/11/2021	1.802,00
17/11/2021	1.387,00
17/11/2021	1.901,00
17/11/2021	250,00
17/11/2021	1.429,00
17/11/2021	1.536,00
17/11/2021	250,45
17/11/2021	1.170,85
17/11/2021	1.572,00
17/11/2021	1.689,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.420,00
17/11/2021	1.171,00
17/11/2021	1.668,00
17/11/2021	1.168,53
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.912,00
17/11/2021	1.557,00

17/11/2021	1.100,00
18/11/2021	301,00
18/11/2021	907,00
18/11/2021	1.118,96
18/11/2021	3.824,00
18/11/2021	1.481,00
18/11/2021	1.200,00
18/11/2021	1.380,00
18/11/2021	405,00
18/11/2021	1.600,00
18/11/2021	379,57
18/11/2021	1.106,00
18/11/2021	1.911,98
18/11/2021	1.912,00
18/11/2021	1.909,99
18/11/2021	151,00
18/11/2021	1.502,00
18/11/2021	1.098,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.618,00
18/11/2021	1.290,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.468,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.240,00
18/11/2021	1.904,00
18/11/2021	1.090,00
18/11/2021	1.911,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.095,00
18/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.170,00
19/11/2021	1.329,00
19/11/2021	1.244,00

19/11/2021	1.380,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.098,00
19/11/2021	1.598,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	250,84
19/11/2021	1.280,59
19/11/2021	1.739,00
19/11/2021	1.099,00
19/11/2021	1.908,99
19/11/2021	1.607,00
19/11/2021	1.350,00
19/11/2021	1.674,00
19/11/2021	1.922,00
19/11/2021	1.260,00
19/11/2021	1.698,43
19/11/2021	1.588,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.911,99
19/11/2021	3.149,55
19/11/2021	1.200,00
19/11/2021	1.830,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.367,00
22/11/2021	1.549,00
22/11/2021	1.236,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.493,91
22/11/2021	301,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.198,80
22/11/2021	1.912,00

22/11/2021	1.835,00
22/11/2021	1.195,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	3.824,00
22/11/2021	1.786,00
22/11/2021	1.116,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.095,00
22/11/2021	1.417,00
22/11/2021	1.224,99
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.120,39
22/11/2021	2.596,50
22/11/2021	1.217,99
22/11/2021	1.917,00
22/11/2021	1.633,50
22/11/2021	1.369,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.648,85
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.472,49
22/11/2021	1.094,00
22/11/2021	1.273,99
22/11/2021	1.607,00
23/11/2021	1.909,50
23/11/2021	1.197,00
23/11/2021	1.175,62
23/11/2021	1.896,80
23/11/2021	1.782,30
23/11/2021	1.100,44
23/11/2021	1.584,00
23/11/2021	1.200,00

23/11/2021	1.098,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.340,90
23/11/2021	1.913,99
23/11/2021	1.099,50
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.911,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.437,99
23/11/2021	1.200,00
23/11/2021	1.911,35
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.120,00
23/11/2021	1.618,00
23/11/2021	1.612,00
23/11/2021	1.838,00
23/11/2021	1.483,99
23/11/2021	1.545,00
23/11/2021	1.590,00
23/11/2021	1.099,30
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.199,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.900,00
23/11/2021	1.190,20
23/11/2021	1.197,70
23/11/2021	1.198,80
23/11/2021	1.800,00
23/11/2021	1.663,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	307,95
23/11/2021	1.095,00
23/11/2021	1.165,00
23/11/2021	1.568,00

23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.803,90
23/11/2021	1.099,99
23/11/2021	1.562,00
23/11/2021	1.381,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.877,82
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.113,00
24/11/2021	1.740,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	1.395,00
24/11/2021	1.896,90
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.721,00
24/11/2021	1.911,98
24/11/2021	1.455,00
24/11/2021	1.549,50
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.173,90
24/11/2021	1.331,50
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	499,37
24/11/2021	1.494,00
24/11/2021	206,00
24/11/2021	1.490,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.094,00
24/11/2021	1.912,60
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.271,00
24/11/2021	1.912,00

24/11/2021	300,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	153,28
24/11/2021	1.199,00
24/11/2021	1.779,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	604,59
24/11/2021	1.250,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.449,00
24/11/2021	1.413,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.910,00
25/11/2021	1.447,99
25/11/2021	1.911,00
25/11/2021	1.896,00
25/11/2021	1.126,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.640,00
25/11/2021	1.839,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.697,00
25/11/2021	3.824,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	753,52
25/11/2021	1.819,40
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	3.823,99
25/11/2021	267,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.546,56
25/11/2021	1.270,00

25/11/2021	1.231,00
25/11/2021	1.284,00
25/11/2021	1.095,00
25/11/2021	1.766,00
25/11/2021	1.482,00
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	1.744,00
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.898,80
25/11/2021	1.556,81
25/11/2021	1.299,90
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.911,86
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	457,00
26/11/2021	1.397,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.200,00
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.749,00
26/11/2021	1.382,00
26/11/2021	1.546,00
26/11/2021	1.247,00
26/11/2021	1.819,50
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.899,60

26/11/2021	250,00
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.190,00
26/11/2021	557,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	279,00
26/11/2021	1.199,00
26/11/2021	1.720,00
26/11/2021	1.374,84
26/11/2021	1.449,95
26/11/2021	1.346,00
26/11/2021	1.910,96
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.909,50
26/11/2021	1.112,18
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.334,00
26/11/2021	1.249,00
26/11/2021	1.267,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,60
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.909,40
26/11/2021	1.812,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.546,20
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.875,00
29/11/2021	1.655,00
29/11/2021	1.256,50

29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.199,60
29/11/2021	1.647,00
29/11/2021	1,18
29/11/2021	1.199,20
29/11/2021	1.899,50
29/11/2021	1.912,00
29/11/2021	1.356,00
29/11/2021	1.899,60
29/11/2021	1.114,00
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.489,50
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.909,86
29/11/2021	1.099,50
29/11/2021	1.094,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.466,99
29/11/2021	1.668,80
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.641,00
29/11/2021	1.493,30
29/11/2021	1.819,95
29/11/2021	1.725,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.200,00
29/11/2021	999,60
29/11/2021	1.363,00
30/11/2021	1.909,59
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.099,54
30/11/2021	1.912,00
30/11/2021	1.912,26

30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.509,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.102,00
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.657,60
30/11/2021	1.090,00
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.177,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.199,90
30/11/2021	1.179,30
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.307,00
30/11/2021	1.534,00
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.547,00
30/11/2021	1.099,50
30/11/2021	1.200,00
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.899,60
30/11/2021	1.911,50
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.396,99
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.170,00
30/11/2021	1.256,00
30/11/2021	1.869,56
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00

30/11/2021	1.909,60
30/11/2021	150,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.839,95
1/12/2021	1.099,00
1/12/2021	1.099,50
1/12/2021	1.899,88
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.738,00
1/12/2021	1.899,83
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.110,00
1/12/2021	1.319,80
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.199,86
1/12/2021	2.124,00
1/12/2021	1.189,00
1/12/2021	1.200,00
1/12/2021	450,00
1/12/2021	1.899,20
1/12/2021	1.449,00
1/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.719,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.198,20
2/12/2021	1.898,20
2/12/2021	1.799,60
2/12/2021	1.099,00
2/12/2021	1.094,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.695,00

2/12/2021	1.120,00
2/12/2021	1.200,00
2/12/2021	1.099,77
2/12/2021	1.899,50
2/12/2021	1.899,60
2/12/2021	1.139,00
2/12/2021	1.099,60
3/12/2021	907,00
3/12/2021	1.500,00
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.427,00
3/12/2021	1.100,11
3/12/2021	1.897,30
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.199,95
3/12/2021	1.099,00
3/12/2021	1.743,00
3/12/2021	1.403,00
3/12/2021	1.094,00
3/12/2021	1.528,00
3/12/2021	1.099,99
3/12/2021	1.320,60
3/12/2021	1.099,00
6/12/2021	1.900,00
6/12/2021	295,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.127,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.849,00
6/12/2021	120,00
6/12/2021	1.099,99
6/12/2021	1.359,00
6/12/2021	1.819,50
6/12/2021	710,00

6/12/2021	1.674,00
6/12/2021	1.098,74
6/12/2021	1.909,00
6/12/2021	1.120,00
6/12/2021	1.199,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.555,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.190,00
6/12/2021	599,00
7/12/2021	1.788,00
7/12/2021	301,00
7/12/2021	251,20
7/12/2021	1.911,70
7/12/2021	1.909,50
7/12/2021	1.452,00
7/12/2021	1.199,00
7/12/2021	1.349,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.709,00
8/12/2021	1.199,00
8/12/2021	1.199,30
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	1.570,00
8/12/2021	1.427,66
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	67,00
8/12/2021	1.455,00
8/12/2021	1.174,21
8/12/2021	699,99
8/12/2021	1.108,00
8/12/2021	1.173,82

9/12/2021	600,00
9/12/2021	1.099,00
9/12/2021	1.100,00
9/12/2021	1.899,50
9/12/2021	230,00
10/12/2021	1.099,00
10/12/2021	1.525,00
10/12/2021	1.199,40
10/12/2021	1.276,00
10/12/2021	1.159,50
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.530,00
10/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.659,99
13/12/2021	1.495,00
13/12/2021	1.881,00
13/12/2021	1.154,00
13/12/2021	1.509,00
13/12/2021	1.213,00
13/12/2021	1.402,00
13/12/2021	1.099,00
13/12/2021	1.548,00
13/12/2021	1.909,99
13/12/2021	1.799,60
13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.199,99
13/12/2021	1.649,95
13/12/2021	547,00
13/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.490,99
13/12/2021	1.462,99
14/12/2021	1.199,00

14/12/2021	1.313,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.829,00
14/12/2021	1.500,00
14/12/2021	1.391,00
14/12/2021	1.099,99
14/12/2021	2.261,47
14/12/2021	1.296,74
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	201,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.103,00
14/12/2021	1.479,00
14/12/2021	1.899,88
14/12/2021	1.910,00
14/12/2021	1.362,99
14/12/2021	1.912,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.200,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.372,00
14/12/2021	1.369,95
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.507,00
14/12/2021	1.532,49
14/12/2021	1.677,00
15/12/2021	1.394,99
15/12/2021	287,00
15/12/2021	625,65
15/12/2021	1.099,90
15/12/2021	1.911,99
15/12/2021	1.195,00
15/12/2021	1.760,00
15/12/2021	1.198,00

15/12/2021	400,00
15/12/2021	1.560,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	599,60
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.391,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.909,00
16/12/2021	1.124,00
16/12/2021	1.199,99
16/12/2021	1.580,00
16/12/2021	1.409,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.519,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.004,00
16/12/2021	1.911,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.899,93
16/12/2021	1.099,00
17/12/2021	1.911,50
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.622,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.755,00
17/12/2021	1.740,00
17/12/2021	1.899,00
17/12/2021	1.569,00
17/12/2021	201,00
17/12/2021	1.099,99

17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.099,99
17/12/2021	1.099,60
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.606,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.850,00
17/12/2021	1.100,00
17/12/2021	1.699,00
17/12/2021	1.909,50
17/12/2021	1.910,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.347,00
20/12/2021	1.437,00
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.685,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.697,92
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.099,00
20/12/2021	1.899,50
20/12/2021	1.366,97
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.167,00
20/12/2021	151,11
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.912,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.200,00

21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.099,99
21/12/2021	1.100,00
21/12/2021	1.729,50
21/12/2021	1.439,00
21/12/2021	1.224,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	3.818,50
21/12/2021	1.749,95
21/12/2021	1.702,00
21/12/2021	1.911,80
21/12/2021	1.417,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.399,30
22/12/2021	430,00
22/12/2021	1.899,60
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.660,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.506,39
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.478,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.520,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.200,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.165,00
22/12/2021	1.912,00
22/12/2021	1.405,00
22/12/2021	1.898,90
22/12/2021	1.910,00

22/12/2021	1.765,64
22/12/2021	1.467,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.140,00
23/12/2021	1.514,00
23/12/2021	1.162,00
23/12/2021	2.493,00
23/12/2021	1.912,00
23/12/2021	1.520,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	486,00
23/12/2021	1.500,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.605,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	3.822,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.099,00
23/12/2021	1.107,60
23/12/2021	1.755,90
23/12/2021	1.200,00
23/12/2021	215,00
23/12/2021	1.185,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.685,42
23/12/2021	1.297,00
23/12/2021	1.899,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.749,50
24/12/2021	1.200,00
24/12/2021	4.579,98
24/12/2021	1.335,00

24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	1.182,00
24/12/2021	1.910,00
24/12/2021	1.349,50
24/12/2021	1.504,00
24/12/2021	1.100,00
24/12/2021	1.325,00
24/12/2021	1.100,21
24/12/2021	1.848,20
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.099,00
27/12/2021	1.862,00
27/12/2021	462,23
27/12/2021	1.910,00
27/12/2021	1.145,05
27/12/2021	1.606,80
27/12/2021	1.099,58
27/12/2021	1.785,00
27/12/2021	1.911,10
27/12/2021	1.649,00
27/12/2021	1.152,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.278,18
27/12/2021	1.584,00
27/12/2021	1.750,00
27/12/2021	1.387,00
27/12/2021	1.132,00
27/12/2021	534,00
27/12/2021	1.200,00
27/12/2021	1.879,00
27/12/2021	1.232,00
27/12/2021	1.675,00

27/12/2021	1.716,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.600,00
27/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.777,00
28/12/2021	1.151,11
28/12/2021	1.474,00
28/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.329,00
28/12/2021	1.764,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.175,49
28/12/2021	1.534,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.899,00
28/12/2021	3.303,95
28/12/2021	1.148,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.237,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.000,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.400,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.099,99
28/12/2021	1.379,60
28/12/2021	1.650,00
28/12/2021	1.320,00

28/12/2021	1.133,61
28/12/2021	1.456,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.399,99
28/12/2021	1.543,00
28/12/2021	1.530,00
29/12/2021	1.179,00
29/12/2021	2.898,00
29/12/2021	430,00
29/12/2021	1.874,00
29/12/2021	1.205,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.000,00
29/12/2021	1.600,00
29/12/2021	1.630,00
29/12/2021	1.117,19
29/12/2021	1.609,00
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	3.288,42
29/12/2021	1.899,50
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	1.100,39
29/12/2021	1.100,01
29/12/2021	2.794,00
29/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.699,60
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.756,00
30/12/2021	3.299,96

30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.912,00
30/12/2021	1.899,50
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.286,44
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	3.301,00
30/12/2021	1.499,00
30/12/2021	1.739,00
3/1/2022	2.514,00
3/1/2022	1.400,00
3/1/2022	1.595,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.549,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.485,00
4/1/2022	1.566,00
4/1/2022	1.200,00
4/1/2022	1.049,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	556,26
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	837,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.538,00
4/1/2022	600,00
5/1/2022	1.167,00
5/1/2022	249,90
5/1/2022	1.461,00

5/1/2022	1.480,00
5/1/2022	3.415,41
6/1/2022	1.500,00
6/1/2022	252,65
6/1/2022	1.099,00
6/1/2022	1.698,88
6/1/2022	1.100,00
6/1/2022	1.912,00
6/1/2022	1.116,02
7/1/2022	149,00
7/1/2022	1.912,00
7/1/2022	1.520,00
7/1/2022	1.394,00
7/1/2022	3.440,46
7/1/2022	1.100,00
10/1/2022	1.899,50
10/1/2022	600,00
10/1/2022	3.305,00
11/1/2022	1.100,00
11/1/2022	303,44
11/1/2022	1.604,00
12/1/2022	1.911,80
12/1/2022	1.100,00
12/1/2022	1.501,00
12/1/2022	1.571,00
12/1/2022	1.845,00
12/1/2022	1.150,00
12/1/2022	9.671,40
12/1/2022	1.121,00
13/1/2022	1.199,00
13/1/2022	1.330,00
13/1/2022	452,54
13/1/2022	1.900,00
14/1/2022	1.285,00

14/1/2022	1.200,00
14/1/2022	1.700,00
17/1/2022	1.909,00
17/1/2022	1.899,60
17/1/2022	3.821,70
18/1/2022	1.100,00
18/1/2022	2.200,00
19/1/2022	1.616,00
19/1/2022	1.820,00
19/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.315,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.265,00
21/1/2022	240,00
21/1/2022	1.912,00
21/1/2022	599,00
21/1/2022	1.910,00
25/1/2022	1.908,00
25/1/2022	1.100,00
25/1/2022	1.505,00
25/1/2022	1.099,60
25/1/2022	1.323,00
25/1/2022	3.299,99
25/1/2022	400,00
26/1/2022	1.395,90
26/1/2022	1.100,00
27/1/2022	1.396,00
27/1/2022	1.200,00
27/1/2022	400,54
27/1/2022	400,00
28/1/2022	3.069,90
31/1/2022	1.197,00
1/2/2022	1.253,65

3/2/2022	1.099,00
4/2/2022	1.920,00
4/2/2022	1.428,00
7/2/2022	1.100,00
7/2/2022	999,00
9/2/2022	2.264,00
14/2/2022	1.200,00
15/2/2022	1.540,00
16/2/2022	1.100,00
16/2/2022	713,77
16/2/2022	3.830,84
18/2/2022	1.099,00
18/12/2022	1.416,00
21/2/2022	1.100,00
22/2/2022	400,00
23/2/2022	1.586,00
23/2/2022	1.625,74
24/2/2022	1.100,00
25/2/2022	3.824,00
25/2/2022	2.820,00
2/3/2022	1.200,00
2/3/2022	1.910,00
8/3/2022	852,98
18/3/2022	4.315,56
23/3/2022	1.584,00
28/3/2022	400,00
29/3/2022	500,00
29/3/2022	3.823,56
29/3/2022	2.680,00
6/4/2022	1.607,09
12/4/2022	1.200,00
12/4/2022	3.793,59
18/4/2022	2.200,00
26/4/2022	1.200,00

11/5/2022	1.200,00
4/7/2022	1.248,00
18/7/2022	1.916,00
17/8/2022	751,79
22/8/2022	1.732,00
26/8/2022	1.212,00
22/9/2022	2.507,98
16/11/2022	1.094,00
20/7/2023	1.100,00
20/5/2024	750,00
8/10/2024	1.000,00

9.2. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 100.000,00 (cem 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 quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.5. considerar grave a infração praticada por Jefferson dos Santos Roberto e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno;

9.6. informar o conteúdo desta decisão à Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do art. 16, § 3º, da mesma lei, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2617-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2618/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.462/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.1. Responsável: Alexandre Magno de Oliveira Costa (894.251.205-44).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Alexandre Magno de Oliveira Costa, em razão da prática de atos ilegais que resultaram em dano ao erário a partir de ações delituosas por ele praticadas na Agência Caminho de Areia, 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. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Alexandre Magno de Oliveira Costa, 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 da Caixa Econômica Federal, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/11/2021	1.200,00
4/11/2021	375,71
26/10/2021	375,00
27/9/2021	375,00
27/9/2021	375,00
26/10/2021	375,00
27/10/2021	375,00
27/10/2021	370,00
30/9/2021	375,00
29/9/2021	375,00
13/10/2021	250,00
22/9/2021	375,00
22/9/2021	375,00
6/10/2021	375,74
29/9/2021	250,00

1/11/2021	375,00
4/11/2021	375,00
22/10/2021	375,58
10/11/2021	375,00
10/11/2021	375,00
29/10/2021	327,00
11/11/2021	577,00
22/10/2021	250,00
30/9/2021	378,00
28/9/2021	250,00
1/11/2021	375,50
29/10/2021	375,00
29/10/2021	375,00
28/9/2021	375,00
1/10/2021	375,00
2/12/2021	375,84
27/10/2021	314,00
23/11/2021	250,00
4/11/2021	375,00
1/9/2021	375,00
10/12/2021	68,00
10/12/2021	325,27
23/4/2021	400,00
23/4/2021	217,00
23/4/2021	600,00
23/4/2021	1.200,00
26/10/2021	253,46
26/10/2021	250,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	435,00
28/10/2021	400,00
28/10/2021	410,00
28/10/2021	375,00
17/12/2021	422,93

17/12/2021	151,28
17/12/2021	841,79
17/12/2021	1.200,00
23/12/2021	700,00
6/12/2021	1.200,00
27/12/2021	500,00
27/12/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00
6/9/2021	300,38
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	800,00
7/1/2022	1.200,00
20/12/2021	430,00
20/12/2021	1.200,00
27/12/2021	927,96
27/12/2021	275,00
27/12/2021	504,00
3/11/2021	376,00
18/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
6/10/2021	100,00
6/10/2021	250,00
13/1/2022	150,00
27/8/2021	250,00
16/8/2021	4,38
16/8/2021	250,00
16/8/2021	250,00
18/11/2021	375,00

9/8/2021	375,00
5/10/2021	375,00
1/10/2021	375,00
30/8/2021	376,00
5/10/2021	375,00
19/7/2021	375,00
29/9/2021	375,00
19/1/2022	1.000,00
19/1/2022	1.055,86
19/1/2022	1.144,00
19/1/2022	1.200,00
6/12/2021	35,00
6/12/2021	122,98
6/12/2021	130,70
6/12/2021	293,73
6/12/2021	735,76
6/12/2021	916,22
6/12/2021	964,48
6/12/2021	1.200,00
30/12/2021	252,00
21/1/2022	237,00
21/1/2022	300,00
21/1/2022	500,00
21/1/2022	200,00
21/1/2022	300,00
27/12/2021	907,10
27/12/2021	846,00
24/1/2022	208,82
24/1/2022	242,34
24/1/2022	274,96
24/1/2022	1.152,00
18/2/2022	90,00
18/2/2022	369,00
18/2/2022	105,00

18/2/2022	600,00
18/2/2022	1.200,00
25/10/2021	325,00
25/10/2021	379,00
25/10/2021	375,00
13/12/2021	249,00
13/12/2021	250,00
13/12/2021	457,66
13/12/2021	1.000,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	50,00
23/7/2021	102,00
23/7/2021	150,00
23/7/2021	250,00
23/7/2021	250,00
29/3/2022	253,00
29/3/2022	250,00
23/12/2021	456,00
15/10/2021	250,87
24/11/2021	250,00
18/8/2021	50,70
18/8/2021	150,00
18/8/2021	303,00
18/8/2021	250,00
1/12/2021	50,00
1/12/2021	150,00
1/12/2021	175,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	374,00
1/12/2021	66,00
8/12/2021	375,00

8/12/2021	375,00
28/12/2021	360,82
28/12/2021	113,20
28/12/2021	117,06
28/12/2021	120,92
28/12/2021	1.200,00
25/10/2021	375,00
24/9/2021	375,00
4/10/2021	250,00
3/12/2021	1.200,00
13/7/2021	104,00
22/9/2021	250,00
3/11/2021	250,00
3/11/2021	251,00
28/9/2021	25,00
28/9/2021	375,40
28/9/2021	375,00
21/12/2021	300,00
21/12/2021	1.080,00
27/12/2021	100,00
2/5/2022	230,00
2/5/2022	230,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	900,00
3/1/2022	900,00
20/10/2021	250,00
17/12/2021	400,00
17/12/2021	786,00
5/10/2021	150,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	1.200,00
30/11/2021	500,00

30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
22/10/2021	157,00
8/7/2021	107,00
8/7/2021	650,00
8/7/2021	150,00
8/7/2021	10,00
8/7/2021	140,00
29/12/2021	498,00
29/12/2021	702,00
28/12/2021	200,00
28/12/2021	498,00
28/12/2021	500,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	799,97
28/12/2021	1.200,00
23/12/2021	500,00
23/12/2021	640,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	600,00
15/12/2021	1.200,00
18/6/2021	150,00
3/2/2022	1.200,00
18/2/2022	1.200,00
29/11/2021	1.000,00
18/10/2021	374,99
19/10/2021	250,00
10/12/2021	1.200,00

10/12/2021	999,98
10/12/2021	999,99
10/12/2021	1.000,00
10/12/2021	1.115,00
6/10/2021	375,00
30/6/2021	150,00
30/6/2021	150,00
2/12/2021	37,00
2/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00
20/12/2021	250,00
25/10/2021	250,00
23/12/2021	402,62
23/12/2021	1.200,00
12/11/2021	396,00
3/12/2021	1.145,00
30/11/2021	205,00
30/11/2021	684,00
30/11/2021	111,93
3/1/2022	100,34
3/1/2022	363,66
3/1/2022	536,00
3/1/2022	100,00
3/1/2022	200,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	600,00
7/1/2022	500,00
7/1/2022	600,00
26/7/2021	52,00
26/7/2021	200,00
26/7/2021	10,26
26/7/2021	40,00
26/7/2021	200,00
3/12/2021	44,76

3/12/2021	315,00
3/12/2021	441,40
3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	800,00
5/1/2022	800,00
6/12/2021	10,00
6/12/2021	590,00
6/12/2021	600,00
6/12/2021	1.200,00
25/1/2022	1.000,00
25/1/2022	1.000,00
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	498,00
9/12/2021	784,89
9/12/2021	867,67
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	1.200,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	949,00
8/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
26/11/2021	250,00
7/12/2021	337,18
7/12/2021	525,00
7/12/2021	637,15
7/12/2021	735,76
7/12/2021	964,48
7/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00

29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00
6/10/2021	154,00
6/10/2021	150,00
6/10/2021	150,00
7/10/2021	251,00
7/10/2021	250,00
9/2/2022	870,89
9/2/2022	1.040,00
1/11/2021	250,13
1/11/2021	250,00
30/4/2021	251,00
7/12/2021	569,87
7/12/2021	787,27
7/12/2021	868,59
7/12/2021	974,27
7/12/2021	1.200,00
2/6/2021	151,00
14/12/2021	253,00
14/12/2021	946,43
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.200,00
22/9/2021	500,00
30/8/2021	250,00
4/11/2021	250,00
16/11/2021	250,00
3/12/2021	254,36
3/12/2021	377,04
3/12/2021	394,57
3/12/2021	422,03

3/12/2021	466,00
3/12/2021	626,86
3/12/2021	637,14
3/12/2021	1.200,00
4/5/2021	250,00
23/9/2021	375,00
10/8/2021	375,00
8/11/2021	249,00
8/11/2021	251,00
19/1/2022	188,91
19/1/2022	514,17
19/1/2022	588,96
19/1/2022	686,35
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	130,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	1.200,00
10/12/2021	92,42
10/12/2021	784,89
10/12/2021	1.123,00
10/12/2021	1.199,99
10/12/2021	1.200,00
20/9/2021	153,21
20/9/2021	350,00
19/10/2021	375,00
19/10/2021	378,00
19/11/2021	600,00
19/11/2021	403,00
7/12/2021	1.000,00
7/12/2021	1.003,67

7/12/2021	1.163,54
7/12/2021	1.200,00
11/10/2021	375,00
30/7/2021	375,00
30/12/2021	747,00
30/12/2021	354,00

9.2. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.5. considerar grave a conduta de Alexandre Magno de Oliveira Costa para, dessa forma, aplicar-lhe 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;

9.6. informar o conteúdo desta decisão à Procuradoria da República na Bahia, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2618-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2619/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.848/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Autoridade Portuaria de Santos S.a (44.837.524/0001-07).
4. Órgão/Entidade: Autoridade Portuaria de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Weder de Oliveira em substituição ao 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: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuaria de Santos S.a; Gabriel Stornioli Lemos (349944/OAB-SP), representando Mpe Engenharia e Serviços S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em razão de alegadas irregularidades no Edital de Licitação 1/2026, conduzido pela Autoridade Portuária de Santos (APS), cujo objeto é a "cessão de uso onerosa de área não afeta à operação portuária, localizada no interior da poligonal do porto organizado de Santos/SP, destinada à exploração da área do complexo de Itatinga e atividades correlatas",

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. homologar a medida cautelar proferida pelo despacho do Min. Benjamin Zymler, à peça 77, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e

9.2. encaminhar cópia da presente decisão à Autoridade Portuária de Santos S.A., bem como ao representante.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2619-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro que votou nos termos da Questão de Ordem nº 2/2026: Benjamin Zymler (Relator).

13.3. Ministro-Substituto convocado que não participou da votação (Questão de Ordem nº 2/2026): Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2620/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.812/2020-5.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Conselho Federal de Biblioteconomia.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Biblioteconomia, das determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativas à regulamentação das transferências de recursos entre o conselho federal e os conselhos regionais, das transferências de recursos a terceiros, da celebração de convênios e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar que não há, neste momento, medida a ser adotada quanto à determinação constante do subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário ao sistema CFB/CRBs;

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

9.4. encerrar e arquivar o processo.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2620-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2621/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.852/2020-7.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Relações Públicas, das determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativas à regulamentação das transferências de recursos entre os conselhos federal e os regionais, das transferências de recursos a terceiros, da concessão de patrocínios e bolsas de estudo e da celebração de convênios.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2 dar ciência ao Conferp de que a indisponibilidade de normativos internos em seu sítio eletrônico, a exemplo da resolução normativa 121/2024, está em desacordo com o disposto no art. 7º, V, da Lei 12.527/2011 e caracteriza descumprimento da determinação constante do item 9.1.1.4 do acórdão 96/2016-Plenário;

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

9.4. encerrar e arquivar o processo.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2621-37/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2622/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.567/2025-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Ministério do Esporte (02.961.362/0001-74).
4. Responsável: Município de Barra Mansa/RJ (28.695.658/0001-84).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Esporte, relativa à não devolução do saldo remanescente e de rendimentos de aplicação financeira referentes a convênio celebrado com o município de Barra Mansa/RJ.

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

9.1. arquivar a presente tomada de contas especial, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, uma vez que os valores que deram causa à instauração do processo permanecem identificados e disponíveis nas contas específicas do convênio 805269/2014, não se caracterizando, nas circunstâncias examinadas, o dano ao erário apto a justificar o processamento da tomada de contas especial;

9.2. determinar ao Ministério do Esporte que:

9.2.1. no prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, solicite à instituição financeira responsável pelas contas vinculadas ao convênio 805269/2014 a restituição, à Conta Única do Tesouro Nacional, da parcela do saldo remanescente correspondente aos recursos aportados pela União, inclusive os respectivos rendimentos, observada a proporcionalidade estabelecida no ajuste;

9.2.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da adoção da providência prevista no subitem anterior, documentação comprobatória da solicitação formulada à instituição financeira;

9.2.3. verifique, no âmbito dos convênios e instrumentos congêneres em que figure como concedente, a existência de ajustes já encerrados em cujas contas específicas permaneçam saldos remanescentes e respectivos rendimentos identificados, sem que tenha sido promovida sua restituição, e adote, nos casos identificados, as providências cabíveis para a recuperação dos valores junto às instituições financeiras responsáveis pelas contas;

9.2.4. caso as situações identificadas no subitem anterior estejam relacionadas a tomadas de contas especiais já constituídas, encaminhe a este Tribunal, após a recuperação dos valores, a correspondente documentação comprobatória, com indicação dos respectivos processos, para que seja considerada na avaliação da necessidade de prosseguimento das TCEs;

9.3. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por intermédio da Secretaria de Gestão e Inovação, na qualidade de órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União e gestor do Transferegov.br, que elabore e implemente plano de ação destinado à identificação e à recuperação de saldos remanescentes de convênios e instrumentos congêneres encerrados que

permaneçam disponíveis em contas específicas, contemplando, entre outras medidas que considere pertinentes, mecanismos de identificação dessas situações, orientação e coordenação dos órgãos e unidades setoriais responsáveis, bem como de adoção de soluções normativas, procedimentais ou tecnológicas que viabilizem a efetiva restituição dos recursos à União;

9.4. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Esporte e ao município de Barra Mansa/RJ.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2623/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.502/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações contidas nos itens 9.2 a 9.9 do acórdão 2649/2022-Plenário.

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

9.1. considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.2 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.2. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.3. considerar não implementadas as recomendações constantes dos itens 9.7 e 9.9 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.4. considerar implementada a recomendação constante do item 9.8 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.5. determinar o prosseguimento deste monitoramento quanto à determinação em cumprimento e às recomendações em implementação ou não implementadas;

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

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2623-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ENCERRAMENTO

Às 15 horas e 58 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 30 de setembro de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 37, DE 23 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro, com satisfação, a presença, neste Plenário, de alunos de Direito da Faculdade Univille do Campus São Bento do Sul – SC, que estão aqui para assistir a esta sessão. Caso os estudantes tenham disposição de tempo, poderão também conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal.

Vale registrar que tal ação reflete o compromisso do TCU em promover a aproximação contínua com a sociedade, incentivando o diálogo e a disseminação do conhecimento sobre a missão e a atuação desta Casa.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que o Tribunal de Contas da União (TCU) encaminhará ao Congresso Nacional, no próximo dia 30, a 10ª edição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), em atendimento ao artigo 156 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), que estabelece o envio à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), de um quadro-resumo sobre a qualidade da implementação e o alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais.

O RePP 2026 reúne fiscalizações de sete políticas públicas nas áreas de educação, saúde, ciência, tecnologia e inovação, segurança pública, segurança viária, gestão de riscos e desastres e comunicações, além de macroavaliação de 26 políticas públicas autoavaliadas pelos próprios gestores.

Como resultado, o RePP 2026 apresenta, de forma inovadora, índices padronizados que permitem comparar a qualidade da implementação e a capacidade de avaliação de resultados das políticas públicas, identifica problemas críticos e causas estruturais que condicionam seu desempenho e aponta oportunidades de melhoria, oferecendo evidências para a discussão orçamentária e o aperfeiçoamento dessas políticas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Antonio Anastasia.

COMUNICAÇÃO

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sra. Procuradora-Geral,

Gostaria de fazer um breve registro sobre informação recebida a respeito da contração de uma nova sede para o Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

No dia 4 de setembro, recebi na Secretaria do TCU no Estado de Minas Gerais o Presidente do TRF6, Desembargador Federal Ricardo Machado Rabelo, acompanhado do Diretor-Geral Marcos Cordeiro e do Consultor Jurídico da União em Minas Gerais Anderson Morais. Na oportunidade, foi explanada a necessidade e os caminhos técnicos e jurídicos percorridos para viabilizar a escolha da solução imobiliária mais vantajosa para abrigar a nova sede do TRF6.

Conforme relatado, foram promovidos estudos e avaliações que culminaram com Chamamento Público para prospecção de imóvel capaz de atender às demandas institucionais ante a constatada insuficiência da sua atual infraestrutura física. Como resultado, foi recebida proposta única para locação de empreendimento estruturado às necessidades específicas do Tribunal na modalidade *built to suit*.

Submetida a diversas análises e estudos pelos variados escalões concernentes ao tema daquele órgão da Justiça Federal, bem como avaliação imobiliária pela Caixa Econômica Federal, laudo de consultoria especializada e parecer favorável do Ministério Público Federal, concluiu-se pela adequabilidade do empreendimento e viabilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inciso V e § 5º da Lei 14.133/2021.

Concluindo, faço votos que em breve o Tribunal Regional Federal da 6ª Região consiga concluir todos os procedimentos para que disponha de edificação adequada ao atendimento de suas

necessidades jurisdicionais e administrativas, de forma a continuar prestando com excelência a justiça federal no Estado de Minas Gerais.

Era o que tinha para comunicar, sr. Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Ministro

Comunicação proferida pelo Ministério Público de Contas.

Comunicação ao Plenário

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

É com imensa alegria e orgulho que me reporto a este Colegiado para noticiar um importante feito alcançado pelo TCU na última semana, o Selo Ouro de Igualdade de Gênero para Instituições Públicas, instituído no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A conquista, obtida em avaliação externa baseada nas melhores práticas internacionais sobre a trajetória do Tribunal na promoção desse tema, veio acompanhada de especial reconhecimento do trabalho desenvolvido: a maior pontuação global alcançada entre as 45 instituições reconhecidas pelo programa até o momento. Foram atendidos 39 dos 40 requisitos verificados, o que nos coloca numa posição de destaque e referência tanto no plano nacional como no internacional.

Celebrar esse triunfo é também reconhecer o esforço de todos aqueles que tiveram participação ativa na construção da política no Tribunal.

O envolvimento das mais altas lideranças do TCU nesse caminho rumo à consolidação da agenda de igualdade de gênero foi decisivo para o sucesso alcançado.

Nesse sentido, não poderia deixar de registrar minha homenagem à querida Ministra Ana Arraes, que, a partir de um desejo pessoal, direcionou esforços para ampliar a representatividade feminina em processos decisórios. Sua gestão capitaneou o incremento da participação de mulheres em postos de liderança nas unidades técnicas do Tribunal, abrindo caminho para que o tema viesse a ser trabalhado na nossa cultura organizacional.

As gestões subsequentes, encabeçadas pelos eminentes Ministros Bruno Dantas e Vital do Rêgo, não apenas deram continuidade às iniciativas precursoras adotadas de forma inovadora e exitosa pela Ministra Ana Arraes, como ampliaram o escopo da agenda de igualdade de gênero. O fortalecimento do tema no ambiente institucional, bem como a sua extrapolação para as atividades finalísticas do TCU, é consequência direta da visão de longo prazo estabelecida em ambas as presidências.

O feito que hoje comemoramos com grande satisfação depende ainda de permanente comprometimento do Tribunal com as ações em curso e com a persistência em avançar naquelas frentes que exigem aprimoramento. Esse pacto de continuidade já me foi sinalizado pelo nobre Ministro Jorge Oliveira, que assumirá a presidência do TCU no próximo biênio. Sua disposição não se resume em dar sequência aos trabalhos e impedir retrocessos, mas abrange o louvável propósito de refletir sobre o tema para efetivar futuras inovações.

É preciso, ainda, expressar minha especial deferência ao competente trabalho que foi desenvolvido no campo técnico do Tribunal, sem o qual não teria sido possível implementar com sucesso a política de igualdade de gênero e, portanto, alcançarmos o Selo Ouro do PNUD, que hoje tanto nos orgulha. A excelência dessa atuação é fruto de importante compromisso assumido por

servidoras e servidores com a agenda, a quem saúdo em nome da coordenadora do projeto, Marcela Timóteo, pelo empenho incansável e pelo sucesso obtido nessa construção coletiva.

Na condição de Supervisora da Política de Equidade, Diversidade e Inclusão do TCU, nomeada pelo eminente Ministro Presidente Vital do Rêgo, gostaria de, mais uma vez, assinalar o meu pleno comprometimento com a política de igualdade de gênero no Tribunal. Sou uma grande entusiasta dessa agenda e não medirei esforços para que essa trajetória continue a ser bem sucedida em nosso ambiente institucional.

É o que gostaria de deixar registrado.

Ministério Público de Contas, em 23 de setembro de 2026.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

ANEXO II DA ATA Nº 37, DE 23 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, votos e propostas de deliberação, bem como os Acórdãos de nºs 2589 a 2623, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 014.521/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Gerência Executiva do INSS – Divinópolis/MG
Responsável: Antônio Donizeti da Silva (249.707.946-34)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CÔMPUTO DE TEMPO DE ATIVIDADE RURAL SEM DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA. ERRO GROSSEIRO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

A concessão de benefício previdenciário mediante o cômputo de período de atividade rural sem a necessária documentação comprobatória caracteriza grave inobservância dos deveres funcionais e enseja o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e aplicação de multa. Na dosimetria da sanção, devem ser consideradas as circunstâncias concretas da conduta, especialmente a ausência de dolo, de proveito pessoal e de antecedentes disciplinares.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes formais, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a concordância dos seus dirigentes e do representante do Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) – peças 67-70:

"***INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Antônio Donizeti da Silva, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, dos recursos aplicados no âmbito do Habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário na APS Bom Despacho/MG, no âmbito da GEX Divinópolis, inseridos no processo administrativo 35118.000173/2019-11, especificamente no que se relaciona ao NB 42/148.430.287-4 de Gilmar Jose Rosado.

HISTÓRICO

2. Em 3/12/2024, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2939/2024.

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 por tempo de contribuição.

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 40), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 125.052,01, imputando responsabilidade a Antônio Donizeti da Silva, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 18/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 44), 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 45 e 46).

7. 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 47).

8. Na instrução inicial (peça 50), 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 por tempo de contribuição.*

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11 e 12.

8.1.2. Normas infringidas: Os requisitos do Decreto 3.048/99, Lei 8.213/1991, conforme redação vigente quando da habilitação/concessão, bem como Instruções Normativas em vigor à época dos fatos.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Antônio Donizeti da Silva:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
3/6/2015	*1.129,84*
9/12/2013	*503,78*
5/4/2016	*0,72*
2/12/2015	*1.129,84*
5/2/2018	*0,27*

12/5/2017	*1.340,00*
15/8/2017	*1.340,00*
5/5/2015	*1.129,84*
2/9/2015	*1.129,84*
6/11/2017	*1.340,00*
2/7/2014	*1.063,58*
6/1/2015	*1.063,58*
5/9/2018	*1.367,73*
5/1/2016	*0,16*
4/9/2012	*948,74*
2/9/2011	*894,37*
12/12/2012	*948,74*
2/9/2014	*0,63*
10/2/2014	*1.063,58*
2/9/2011	*0,44*
26/7/2018	*1.367,73*
4/8/2014	*1.063,58*
4/2/2019	*1.414,64*
4/8/2011	*893,94*
3/5/2011	*893,94*
2/12/2010	*871,97*
26/6/2017	*1.340,00*
4/11/2014	*1.063,58*
7/1/2014	*1.007,56*
7/11/2011	*0,63*
5/11/2015	*1.129,84*
5/1/2012	*894,37*
4/9/2013	*503,78*
7/2/2012	*948,74*
5/5/2015	*0,16*
8/6/2018	*1.367,73*
2/9/2016	*628,64*
4/4/2011	*0,06*
12/12/2012	*0,27*
6/12/2011	*894,37*
5/9/2018	*683,86*
19/1/2017	*1.257,28*
4/2/2019	*0,36*
5/2/2015	*0,16*
2/7/2015	*0,16*
9/5/2018	*0,27*

5/12/2017	*670,00*
7/3/2018	*0,27*
4/8/2015	*0,16*
2/9/2011	*447,18*
2/1/2019	*683,87*
6/3/2015	*1.129,84*
4/9/2012	*0,89*
9/4/2015	*0,16*
5/1/2011	*0,03*
7/8/2018	*0,27*
5/4/2019	*1.414,64*
9/4/2012	*948,74*
7/3/2018	*1.367,73*
4/1/2013	*0,26*
2/1/2019	*0,39*
5/1/2016	*1.129,84*
5/1/2012	*0,63*
5/12/2014	*531,79*
2/3/2016	*0,72*
9/5/2018	*1.367,73*
19/1/2017	*2,64*
18/9/2017	*1.340,00*
4/10/2018	*1.367,73*
2/9/2016	*0,08*
6/5/2013	*0,44*
4/2/2013	*1.007,56*
18/7/2013	*0,44*
5/3/2012	*948,74*
2/9/2011	*3,01*
2/6/2011	*0,06*
3/6/2014	*0,42*
5/8/2016	*0,72*
3/3/2011	*0,06*
9/12/2013	*1.007,56*
4/9/2012	*474,37*
9/4/2012	*0,26*
6/12/2011	*0,52*
10/6/2013	*1.007,56*
5/3/2013	*0,44*
2/2/2011	*0,06*
12/12/2012	*474,37*

8/8/2013	*1.007,56*
2/2/2011	*893,94*
5/8/2016	*1.257,28*
4/10/2013	*0,44*
7/2/2012	*0,26*
2/3/2016	*1.257,28*
5/2/2018	*1.367,73*
10/6/2013	*0,44*
10/8/2012	*948,74*
5/12/2014	*0,29*
9/4/2015	*1.129,84*
13/4/2017	*1.340,00*
4/2/2013	*0,44*
5/12/2014	*1.063,58*
8/3/2019	*0,36*
1/2/2019	*1.367,73*
2/10/2015	*564,92*
2/12/2010	*0,93*
4/1/2013	*948,74*
3/5/2016	*0,72*
7/8/2018	*1.367,73*
6/3/2015	*0,16*
23/11/2018	*0,27*
5/9/2018	*0,41*
4/4/2011	*893,94*
4/9/2013	*0,66*
4/10/2018	*0,27*
2/12/2010	*145,32*
4/7/2016	*0,72*
9/12/2013	*0,81*
7/5/2012	*0,26*
2/10/2015	*1.129,84*
8/3/2017	*1.340,00*
5/1/2017	*0,72*
4/11/2014	*0,42*
5/2/2015	*1.129,84*
18/7/2013	*1.007,56*
4/4/2013	*1.007,56*
4/9/2013	*1.007,56*
6/11/2017	*1.340,00*
5/6/2012	*0,26*

4/8/2011	*0,06*
23/11/2018	*1.367,73*
11/3/2014	*1.063,58*
4/10/2013	*1.007,56*
10/8/2012	*0,26*
26/7/2018	*0,27*
5/12/2017	*1.340,00*
5/10/2016	*1.257,28*
5/4/2019	*0,36*
19/1/2017	*0,72*
4/7/2016	*1.257,28*
4/8/2015	*1.129,84*
12/4/2018	*0,27*
2/9/2015	*0,16*
5/1/2017	*0,43*
8/7/2011	*0,06*
10/2/2014	*0,42*
2/7/2015	*1.129,84*
6/12/2011	*447,19*
5/6/2012	*948,74*
8/11/2012	*0,26*
4/11/2013	*0,44*
5/12/2017	*0,15*
29/11/2010	*348,78*
1/2/2019	*0,27*
7/2/2017	*1.340,00*
2/6/2016	*1.257,28*
2/9/2014	*531,79*
4/10/2011	*894,37*
4/10/2012	*0,26*
8/5/2019	*0,36*
8/7/2011	*893,94*
3/5/2011	*0,06*
5/1/2011	*871,97*
5/3/2012	*0,26*
4/8/2014	*0,42*
7/11/2011	*894,37*
12/4/2018	*1.367,73*
11/3/2014	*0,42*
5/1/2017	*1.257,28*
5/11/2015	*0,16*

8/3/2019	*1.414,64*
3/3/2011	*893,94*
2/2/2016	*1.257,28*
5/2/2018	*1.340,00*
2/12/2015	*564,92*
18/9/2017	*670,00*
5/4/2016	*1.257,28*
4/7/2012	*948,74*
2/7/2014	*0,42*
7/1/2014	*0,44*
4/11/2013	*1.007,56*
5/10/2016	*0,72*
6/5/2014	*1.063,58*
8/8/2013	*0,44*
4/4/2014	*1.063,58*
3/6/2015	*0,16*
29/11/2010	*0,22*
6/5/2014	*0,42*
4/4/2013	*0,44*
3/10/2014	*1.063,58*
4/10/2012	*948,74*
5/1/2017	*628,64*
4/10/2011	*0,63*
8/11/2012	*948,74*
13/7/2017	*1.340,00*
6/5/2013	*1.007,56*
2/12/2015	*0,63*
3/10/2014	*0,42*
4/7/2012	*0,26*
2/9/2016	*1.257,28*
2/6/2016	*0,72*
4/4/2014	*0,42*
5/3/2013	*1.007,56*
2/9/2014	*1.063,58*
8/5/2019	*1.414,64*
3/6/2014	*1.063,58*
5/1/2017	*1.257,28*
2/10/2015	*0,24*
3/5/2016	*1.257,28*
2/2/2016	*0,72*
7/5/2012	*948,74*

2/1/2019	*1.367,73*
8/6/2018	*0,27*
6/1/2015	*0,42*
2/6/2011	*893,94*

8.2.1. Cofre credor: Gerência Executiva do INSS - Divinópolis/MG - INSS/MPS.

*8.2.2. **Responsável**: Antônio Donizeti da Silva.*

*8.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição sem documentação suficiente para comprovação.*

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 51), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Antônio Donizeti da Silva - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação**: Ofício 10829/2026 – Seproc (peça 53)* *Data da Expedição: 1/4/2026* *Data da Ciência: **14/4/2026** (peça 56)* *Nome Recebedor: **Rubem Maria Silva *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 52).* *Fim do prazo para a defesa: 29/4/2026*
Comunicação**: Ofício 10830/2026 – Seproc (peça 54)* *Data da Expedição: 1/4/2026* *Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 65)* *Nome Recebedor: **Mudou-se *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 52).* *Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026*
Comunicação**: Ofício 10831/2026 – Seproc (peça 55)* *Data da Expedição: 1/4/2026* *Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 66)* *Nome Recebedor: **Não procurado *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: 14/5/2026*

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 64), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Antônio Donizeti da Silva apresentou defesa

(peças 58-59), acompanhada de documentação (peças 60-63), 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

13. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 8/5/2019, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

13.1. *Antônio Donizeti da Silva, por meio do edital acostado à peça 29, publicado em 18/12/2024.*

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$ 202.216,71, 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. 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.*

18. *Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

19. *No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
0	*28/6/2019*	*Último pagamento irregular realizado (peça 24, p. 26)*	*art. 4°, inciso V*	*Marco inicial para contagem do prazo prescricional*
1	*14/3/202*	*Mandado de Notificação Prévia PAD*	*art. 5°, inciso*	*marco inicial da*

	2	*(peça 4, 1-2), recebida em 14/3/2022 (peça 4, p. 3)*	*I*	*prescrição intercorrente*
2	*13/7/2022*	*Ultimação de Instrução (peça 6)*	*art. 5°, inciso II e I*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
3	*11/8/2022*	*Relatório Final da Comissão de PAD (peça 8)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
4	*23/9/2022*	*Despacho Decisório SEACOR - CORRBHZ/INSS Nº 1, de 23 de setembro de 2022, determinando a aplicação da penalidade de Suspensão de 10 (dez) dias ao servidor detentor da matrícula SIAPE nº 0560891, ocupante do cargo Datilógrafo, pela inobservância dos deveres contidos nos incisos I e III do art. 116 da Lei nº 8.112/90. (peça 11)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
5	*18/12/2024*	*Notificação de TCE, ao responsável Antônio Donizeti da Silva, por meio de Edital (peça 29),*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
6	*17/1/2025*	*Relatório TCE N° 35014.440031/2024-19 (peças 36 e 40)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
7	*4/7/2025*	*Instauração de TCE (peça 48)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
8	*25/3/2026*	*Manifestação da UT/TCU (peça 51)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*
9	*14/4/2026*	*Citação de Antônio Donizeti da Silva, por meio de Ofício (peça 53), conforme AR (peça 56)*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição ordinária e intercorrente*

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que ***não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente****.*

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU****.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	*Processo*
Antônio Donizeti da Silva	*014.392/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na habilitação e concessão de benefício previdenciário na APS Bom Despacho/MG, no âmbito da GEX Divinópolis, inseridos no processo administrativo 35118.000173/2019-11. NB 57/174.913.106-1 de Sandra Maria Lopes Reis. (nº da TCE no sistema: 2944/2024)']*

23. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	*Débito inferior*
Antônio Donizeti da Silva	*2938/2024 (R$ 18.697,42) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2942/2024 (R$ 15.403,94) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2943/2024 (R$ 48.378,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado*

24. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Antônio Donizeti da Silva

25. O responsável Antônio Donizeti da Silva apresentou defesa (peças 58 e 59), acompanhada de documentação (peças 60-63) que passa a ser analisada em seguida:

26. ***Argumento 1 (peça 58, págs. 4-7 e 21-22):***

26.1. O responsável alega que ocorreu a ausência de individualização da conduta e do nexo causal. Segundo a defesa ocorreu, também, a ausência de identificação dos atos concretos, das falhas específicas e da relação entre cada conduta e cada parcela do dano.

26.2. Assim, o TCU não poderia responsabilizar o servidor apenas porque ele participou do fluxo de concessão dos benefícios. Segundo a defesa, a concessão e manutenção de benefícios envolvem múltiplos agentes.

26.3. A defesa sustenta que a responsabilização pretendida transforma indevidamente a responsabilidade subjetiva em responsabilidade objetiva.

27. ***Análise do argumento 1:***

27.1. A responsabilização não pode ser afastada quando os autos demonstram que a concessão do benefício decorreu diretamente de ato praticado pelo servidor no exercício de suas atribuições.

27.1.1.1. No presente caso, com supedâneo no Relatório Final do PAD 35118.000173/2019-11 (peça 8, p.2), em relação ao servidor Antônio Donizeti da Silva, Datilógrafo, matrícula no SIAPE 0.560.891, a comissão processante evidenciou como Indícios de Materialidade: Concessão indevida de benefício de aposentadoria de professor, utilizando de CTC emitida pela SEPLAG/MG no cargo de auxiliar de secretaria, no período de 09/12/1986 a 15/12/1998, em desconformidade com a Lei 11.301/2006 e artigo 241 da IN/INSS Nº 77/2015.

27.1.1.2. Ante a existência de infração funcional por parte do acusado, decidindo por indiciá-lo. O referido servidor foi indiciado com base nos seguintes dispositivos, todos da Lei nº 8.112/1990:

- Art. 116, incisos I (exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo), e 1II (observar as normas legais e regulamentares).

27.1.1.3. Na Ultimação do PAD (peça 6, p. 4 e 8), verificou-se que o servidor atuou de modo irregular ao:

3- Habilitar e conceder irregularmente, na Agência da Previdência Social Bom Despacho/MG, por meio do sistema PRISMA - Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas:

3.5 - O benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, NB 42/148.430.287-4, requerido em

19/10/2010 por Gilmar José Rosado, conforme Apenso 35118.000176/2019-47 (SEI 3277322 e 3277416), tendo computado indevidamente o período de 01/01/1975 a 31/12/1978 como tempo de serviço rural, sem documentos comprobatórios, deixando de cumprir as prescrições dos artigos 137 e 138 da Instrução Normativa Nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010.

Instrução Normativa Nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010

Art. 137. A comprovação de atividade rural para fins de benefícios a segurados em exercício de atividade urbana, em exercício de atividade rural com contribuições para o RGPS e para expedição de CTC, será feita, alternativamente, por meio de contrato individual de trabalho, da CTPS e dos documentos constantes no caput do art. 115.

Art. 138. A declaração referida no inciso I do art. 115, será homologada mediante a apresentação de início de prova material, contemporânea ao fato que se quer provar, por elementos de convicção em que conste expressamente a atividade exercida pelo requerente, observando que: I- servem como início de prova material os documentos relacionados no art. 122, observado o inciso I do § 1º do art. 600; e II - somente poderá ser homologado todo o período constante na declaração, se existir um documento para cada ano de atividade, sendo que, em caso contrário, somente serão homologados os anos para os quais o segurado tenha apresentado documentos.

27.1.1.4. Assim, no Relatório Final (peça 8, p. 4), chegou-se à conclusão de que a autoria das referidas irregularidades recai sobre o servidor Antônio Donizeti da Silva, datilógrafo, matrícula no SIAPE 0.560.89, lotado na Gerência Executiva do INSS - Divinópolis/MG - INSS/MPS, considerando o nexo de causalidade entre a autoria e a materialidade do feito, suficientes para ensejar a aplicação de penalidade na esfera administrativa disciplinar, considerando que tinha conhecimento das irregularidades praticadas, uma vez que o servidor acusado sequer analisou a Certidão de Tempo de Contribuição – CTC, apresentada quando do requerimento do benefício de nº 42/148.430.287-4 do segurado Gilmar José Rosado – Processo Principal nº 35118.000173/2019-11 SEI (3277322 e 3277416), não constatando que o documento trazia a inclusão de período que não poderia ser considerado.

27.1.1.5. Ele concedeu o benefício nº 42/148.430.287-4, elencado no item 3.5 da Ultimação de Instrução 35118.000173/2019-11 CPAD 8139451 (peça 6, p. 8), sem observar situações simples como a inexistência de documentos que comprovassem a atividade rural, a realização de entrevista, além de incluir nas contagens de tempo, períodos inexistentes nas CTC apresentadas.

27.1.1.6. Assim, a concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência implicou na prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo.

27.2. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a responsabilidade perante a Corte é subjetiva, mas não exige demonstração de dolo, sendo suficiente a comprovação de culpa, negligência, imprudência ou imperícia associada ao dano.

27.3. Como os benefícios considerados irregulares foram concedidos mediante análise realizada pelo responsável, a existência de revisões posteriores, supervisões ou outros agentes não rompe automaticamente o nexo causal. A presunção de veracidade dos atos administrativos praticados pelo agente público concorre para que o nexo causal entre a conduta e o dano ocorra sem necessidade de corroboração pelos revisores. Ademais, a defesa não apresentou fato indicando a obrigatoriedade de revisão dos atos por ele inicialmente perpetrados que proporcionaram o dano efetivo.

*27.4. Veja que a presunção de veracidade é um atributo elementar dos atos administrativos, reconhecido pela doutrina e jurisprudência brasileiras, que confere **eficácia imediata aos atos da Administração**, mesmo que eivados de vícios sanáveis, enquanto não questionados judicialmente ou administrativamente.*

27.5. O TCU tem reiteradamente entendido que a participação de outros agentes não exclui a responsabilidade daquele, cuja atuação contribuiu para a ocorrência do dano (Acórdão Nº 1963/2026 – TCU – Plenário – Rel. Antônio Anastasia), como disposto no Voto do Relator:

...

16. Igualmente não merece acolhimento a alegação de que os danos decorreriam exclusivamente da atuação de terceiros ou de fragilidades nos controles internos da instituição financeira. Ainda que se admitam

deficiências de supervisão ou vulnerabilidades procedimentais, tais fatores não têm o condão de afastar a responsabilidade daquele que contribuiu diretamente para a concretização dos eventos lesivos. A eventual participação de outros agentes pode ensejar responsabilizações próprias, mas não rompe o nexo causal estabelecido entre a conduta do responsável e os prejuízos apurados nesta tomada de contas especial.

...

27.6. Assim, a existência de um procedimento complexo não elimina a responsabilização do agente que praticou o ato concessório irregular.

27.7. No presente caso, restou demonstrado que o responsável deu causa ao dano.

27.8. Desse modo, ante a correta individualização da conduta do responsável, não se acata o argumento da defesa.

28. ***Argumento 2 (peça 58, p. 7-11):***

28.1. O responsável alega a insuficiência no conteúdo dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) como fundamento para o débito.

28.2. A defesa afirma que a TCE foi construída principalmente a partir dos PADs: 35118.000173/2019-11 e 35014.361762/2023-18.

28.3. Sustenta sua tese afirmando que PAD e TCE possuem finalidades distintas e que o TCU deve produzir instrução própria e autônoma. Segundo a defesa, a TCE apenas reproduz conclusões dos PADs. A defesa, também, sustenta que houve reprodução das conclusões disciplinares sem análise autônoma da responsabilidade patrimonial.

28.4. Também alega que o servidor não possuía treinamento específico para a atividade.

29. ***Análise do argumento 2:***

29.1. A jurisprudência do TCU reconhece que o PAD possui finalidade distinta da TCE. O primeiro tem como finalidade a investigação de possíveis infrações cometidas por servidores públicos no exercício de suas funções, assegurando que qualquer penalidade seja aplicada de forma justa e legal. Ele visa apurar a responsabilidade do servidor por condutas que violem normas, regulamentos ou princípios éticos da administração pública, podendo resultar em sanções que vão desde advertência até demissão. Já o segundo, tem por finalidade a apuração de responsabilidades e a obtenção de ressarcimento por danos causados à administração pública.

29.2. Todavia, disso não decorre a inutilidade probatória do PAD. Os elementos produzidos no processo disciplinar podem ser plenamente aproveitados na TCE desde que submetidos ao contraditório, como é o presente caso.

29.3. Ademais, existe prova suficiente nos autos para demonstrar que as provas produzidas no PAD são consistentes para demonstrar a conduta, o nexo causal e o dano ao erário, como já discutido na análise do tópico anterior (Análise do argumento 1).

29.4. Assim, a presente tomada de contas especial não se fundamenta exclusivamente nas conclusões do procedimento disciplinar, mas em conjunto probatório próprio, composto por registros sistêmicos do INSS (peça 14, 20 e 24), formulários de validação (peça 15), documentos operacionais (peça 21) e relatórios de auditoria (peças 6 e 12) produzidos ao longo da investigação.

29.5. A alegação de ausência de atribuição funcional não se sustenta diante dos registros sistêmicos, formulários de análise documental e demais elementos produzidos pelo próprio INSS, que identificam o responsável como participante direto dos procedimentos de conferência, validação e operacionalização do benefício previdenciário, posteriormente, reconhecidos como fraudulentos. Não se trata, portanto, de responsabilização fundada na mera posição ocupada pelo agente, mas em condutas concretas e individualizadas demonstradas nos autos.

29.6. De outro modo, o fato de o servidor não possuir treinamento específico para a atividade reforça o sentimento de imperícia ou negligência, ao executar os procedimentos administrativos, para os quais, segundo a defesa, não estava plenamente habilitado.

29.7. Assim, ante a relevância das provas constituídas nos autos e a ação na concessão irregular do benefício previdenciário sem a necessária habilitação, que resultou em dano ao erário, não se acatam os argumentos da defesa.

*30. **Argumento 3** (peça 58, p. 11-13):*

30.1. O responsável alega que foram identificados 1.313 benefícios vinculados à matrícula do servidor, mas que a apuração em comento se concentrou em quantidade muito reduzida de casos.

30.2. Fundamenta sua defesa alegando a ausência de auditoria abrangente; a falta de validação estatística; a falta de demonstração da representatividade da amostra e a impossibilidade de se inferir padrão sistêmico de fraude a partir de pequeno número de casos.

30.3. Segundo a defesa, não houve exame global da atuação funcional; não foi demonstrado padrão uniforme de irregularidades; os casos examinados podem ter sido atípicos; uma vez que mais de mil benefícios não apresentaram irregularidades comprovadas.

*31. **Análise do argumento 3:***

31.1. O argumento apresentado pela defesa confunde auditoria sistêmica com responsabilização individual. A imputação de responsabilidade não depende da demonstração de que todos os 1.313 benefícios sejam irregulares. Basta demonstrar, como no presente caso, que os benefícios selecionados apresentaram irregularidades; houve dano ao erário e que tais benefícios decorreram da atuação do responsável.

31.2. Adicionalmente, a própria metodologia por amostragem é amplamente aceita pelo TCU em auditorias e fiscalizações.

31.3. Desse modo, como os casos selecionados foram individualmente comprovados, não cabe êxito à defesa, apenas alegando que o universo total deveria ser maior.

31.4. Assim, ante a comprovação do caso concreto, não se acata o argumento da defesa.

*32. **Argumento 4 (peça 58, p. 13-16):***

32.1. O responsável alega que os Benefícios, inicialmente, ditos irregulares, teriam sido, posteriormente, reconhecidos ou judicialmente validados.

32.2. A defesa sustenta que alguns benefícios utilizados para caracterizar o dano foram posteriormente reconhecidos, regularizados; restabelecidos ou validados judicialmente e cita alguns casos:

Caso José Geraldo de Lacerda

32.3. A defesa destaca o benefício NB 41/200.132.483-3 de José Geraldo de Lacerda, que teria sido posteriormente reconhecido judicialmente. Afirma que houve ação judicial; foi reconhecido tempo rural; ocorreu concessão do benefício com efeitos retroativos.

32.4. Com isso, a defesa conclui que não existiria pagamento indevido integral; o dano ao erário foi reduzido ou eliminado e a análise original possuía plausibilidade jurídica.

Caso Maria Silva Aparecida Moreira Andalécio

32.5. A defesa cita ação judicial de restabelecimento e declaração de inexistência de débito, sustentando que a situação ainda está sob apreciação judicial.

32.6. Com os casos apresentados, a consequência jurídica pretendida pela defesa é a de que a situação atual de todos os benefícios seja reavaliada antes do julgamento da TCE. A defesa pede a atualização da situação dos benefícios e do valor do dano.

32.7. Segundo a defesa, o reconhecimento administrativo ou judicial posterior do direito ao benefício, especialmente com efeitos retroativos, pode reduzir ou eliminar o dano imputado.

*33. **Análise do argumento 4:***

33.1. No principal exemplo, o caso de José Geraldo de Lacerda, cujo benefício teria sido posteriormente reconhecido judicialmente não se aplica ao presente caso, visto que são titulares de benefícios distintos.

33.2. O argumento apresentado pela defesa exige análise concreta benefício por benefício. A defesa não trouxe elementos de que o caso em questão tenha sido reconhecido judicialmente.

33.3. Por isso, não há prova, nos autos, de restabelecimento, reconhecimento do direito, pagamento de atrasados, declaração de inexistência de débito ou decisão judicial relativa aos mesmos fatos, períodos e documentos considerados irregulares na TCE.

33.4. Entretanto, a mera existência de ação judicial ou mesmo de restabelecimento, posterior, não invalida automaticamente a conclusão da TCE.

33.5. Ademais, a absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e cível quando for reconhecida ou ficar provada a inexistência do fato ou a negativa da autoria em relação ao responsável/interessado.

33.6. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92).

33.7. Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. Somente teria influência no processo em exame a ação penal em que fossem absolvidos os responsáveis pela negativa de autoria ou inocorrência do fato, caso em que as demais esferas devem acatar a decisão adotada no âmbito do juízo penal.

33.8. Esse entendimento é pacífico no TCU, sendo exemplos os Acórdãos 529/2011-TCU-2ª Câmara, 5.794/2011-TCU-2ª Câmara, 4.060/2010-TCU-1ª Câmara, 423/2010-TCU-2ª Câmara, 421/2008-TCU-2ª Câmara, 714/2008-TCU-2ª Câmara, 382/2007-TCU-Plenário, 1.965/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

33.9. Portanto, a jurisprudência do TCU reconhece a independência das instâncias administrativa, judicial e de controle externo.

33.10. Além disso, a tese apresentada sobre a possibilidade do reconhecimento administrativo ou judicial posterior do direito ao benefício, especialmente com efeitos retroativos, que poderia reduzir ou eliminar o dano imputado, somente teria força se fosse demonstrado que a totalidade ou parcela relevante do débito decorresse de benefícios efetivamente reconhecidos como devidos, fato não comprovado.

33.11. Assim, ante a particularidade do caso, com a correta individualização da conduta, do nexo causal e do dano, não se acata o argumento da defesa.

34. ***Argumento 5 (peça 58, p. 16-20):***

34.1. O responsável alega a ausência de dolo, fraude, conluio ou proveito pessoal. A defesa sustenta que não há prova de que o servidor tenha obtido proveito pessoal.

34.2. Por fim, reforça sua tese afirmando que a validação posterior de alguns benefícios seria incompatível com a acusação de fraude deliberada.

35. ***Análise do argumento 5:***

35.1. O fato é que o houve recebimento indevido proveniente de concessão irregular de benefício previdenciário.

35.2. As matérias sujeitas ao controle do Tribunal de Contas não são vinculadas a uma conduta dolosa do agente, basta a existência do elemento culpa por ação ou omissão, tendo em vista que a responsabilidade imputada aos responsáveis decorre do fato de que a eles recai a obrigação de comprovarem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, por força do que dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

35.3. Neste contexto, a possível ausência de dolo ou de locupletamento do gestor faltoso não o exime de reparar o dano causado ao erário, haja vista não se tratar de sanção a ele imposta, mas, o dever recompor os prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão. A jurisprudência do Tribunal é vasta neste sentido, a exemplo dos Acórdãos 1517/2012-Primeira Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, 10851/2018-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas, 2090/2018-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.

35.4. A defesa sustenta inexistência de recebimento de vantagem econômica ou participação em fraude.

35.5. Todavia, o TCU não exige necessariamente prova de enriquecimento ilícito para imputação de débito.

35.6. A jurisprudência é pacífica ao afirmar que a obrigação de ressarcir pode decorrer de culpa; o dolo é requisito normalmente associado à aplicação de determinadas sanções mais gravosas; o dever de reparar o dano não depende da comprovação de benefício econômico pessoal.

35.7. Portanto, mesmo inexistindo prova de recebimento de vantagem financeira, subsiste integralmente o dever de ressarcimento.

35.8. Desse modo, não se acata o argumento da defesa.

*36. **Argumento 6 (peça 58, p. 20-21):***

36.1. O responsável alega a inexistência da materialidade do dano. Segundo a defesa a materialidade do dano não estaria demonstrada de forma líquida e certa. Para a defesa, seria preciso considerar decisões judiciais e revisões supervenientes para se chegar ao valor do dano.

*37. **Análise do argumento 6:***

37.1. A correta quantificação do dano faz parte de um dos pressupostos de constituição valido e regular do processo de TCE.

37.2. A tese da defesa somente prevaleceria, caso os cálculos realmente estivessem inconsistentes.

37.3. Entretanto, o dano foi calculado de acordo com o benefício irregular identificado, a partir dos pagamentos feitos indevidamente.

37.4. De modo que, há plena caracterização do dano para fins de TCE. A mera discordância da defesa com os cálculos não basta para descaracterizar o prejuízo.

37.5. Assim, ante a correta caracterização do dano, não se acata o argumento da defesa.

*38. **Argumento 7 (peça 58, p. 22-23):***

38.1. O responsável alega a necessidade de se apurar, também, a responsabilidade dos beneficiários. Segundo a defesa, os recursos foram recebidos pelos segurados e não pelo servidor.

38.2. Sustenta sua tese, afirmando ser indevida a transferência automática da imputação do prejuízo integral para o servidor.

*39. **Análise do argumento 7:***

39.1. Os recursos foram recebidos pelos segurados e não pelo servidor.

39.2. Todavia, em casos em que existe a responsabilização dos beneficiários não se exclui a responsabilidade do agente público.

39.3. Se houver participação concorrente, o TCU admite a responsabilização solidária.

39.4. O fato de terceiros terem recebido os valores não elimina eventual participação culposa ou dolosa do agente que possibilitou os pagamentos irregulares.

39.5. No presente caso, também, foi avaliada a possível participação do beneficiário na concessão irregular do benefício, porém, tal participação não foi demonstrada.

39.6. Assim, ante a comprovada participação do responsável como agente público, não se acata o argumento da defesa.

*40. **Argumento 8 (peça 58, p. 23):***

*40.1. O responsável alega que há Ação Civil Pública (ACP) de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento do mesmo dano e risco de **bis in idem** (Processo nº 6000767-32.2026.4.06.3811).*

40.2. Argumenta que qualquer valor cobrado em uma esfera deve ser compensado na outra.

41. ***Análise do argumento 8:***

41.1. Há ACP de improbidade com pedido de ressarcimento, referente ao mesmo dano.

41.2. No entanto, a existência de ação judicial não impede o julgamento da TCE. O princípio da independência das instâncias é consolidado tanto na jurisprudência do TCU quanto dos tribunais superiores.

41.3. Assim, a preocupação legítima não é impedir o julgamento, mas evitar dupla execução do mesmo valor.

41.4. Todavia, eventual pagamento em uma esfera pode gerar compensação futura em ação de cobrança, mas não impede a constituição do débito pelo TCU. A instauração de TCE adveio de normas compulsórias ao INSS, ante a comprovação de pagamentos indevidos oriundos da concessão irregular de benefício previdenciário.

41.5. Assim, ante a legítima instauração da TCE, não se acata o argumento da defesa.

42. ***Argumento 9 (peça 58, p. 23-24):***

42.1. O responsável alega a impugnação do valor do débito. Afirma que não existe memória de cálculo adequada para se chegar ao valor do débito.

42.2. Segundo a defesa, sem esses elementos o débito não possui liquidez e certeza e, portanto, não teria sido demonstrado de forma auditável.

43. ***Análise do argumento 9:***

43.1. O valor do débito foi calculado a partir dos recebimentos indevidos oriundos da concessão irregular do benefício previdenciário e adotou as respectivas datas como referência para a aplicação da correção.

43.2. Caso houvesse ausência de elementos para se chegar ao valor do dano, a instrução poderia demandar diligência complementar.

43.3. Contudo, tais informações estão presentes nas peças da apuração e foram reproduzidas integralmente na citação, de modo que a alegação perde força.

44. Existe a memória de cálculo, com o respectivo detalhamento das parcelas cobradas, a partir da identificação do benefício, incorrendo na metodologia de atualização do valor do débito, de acordo com as normas de cobrança do TCU.

44.1. Assim, ante a fundamentação legal para se chegar ao valor do dano, não se acata o argumento da defesa.

45. ***Argumento 10 (peça 58, p. 24-25):***

45.1. O responsável alega que houve a prescrição da pretensão principal. A defesa não afirma prescrição consumada, mas requer reanálise dos marcos interruptivos. Alega que devem ser considerados períodos de paralisação processual.

46. ***Análise do argumento 10:***

46.1. A defesa questiona os marcos interruptivos considerados pela instrução.

46.2. O exame da ocorrência de prescrição ocorreu estritamente de maneira objetiva à luz da Resolução TCU 344/2022 (itens 15-21).

46.3. Observa-se que no exame feito existem atos inequívocos de apuração, como: medidas de responsabilização; citações válidas; atos interruptivos reconhecidos pela Resolução.

46.4. Ademais, a defesa não demonstrou concretamente qual lapso prescricional teria sido consumado.

46.5. Assim, ante a correta interpretação quanto a não prescrição da pretensão ressarcitória, não se acata o argumento da defesa.

47. ***Argumento 11 (peça 58, p. 25):***

47.1. O responsável traz a alegação de impossibilidade de aplicação de multa ao responsável. A defesa sustenta que, mesmo que existissem falhas procedimentais, porém, não existe dolo; não existe má-fé; não existe culpa grave.

47.2. Fundamenta sua tese afirmando que a atuação ocorreu em ambiente complexo; com elevado volume de processos e sem que houvesse treinamento específico para a atuação do responsável, por meio dos sistemas oficiais do INSS.

48. ***Análise do argumento 11:***

48.1. A multa aplicada ao responsável tem o intuito educacional, ante a gravidade da conduta do agente que proporcionou o dano ao erário.

48.2. Aqui a análise depende da gravidade efetivamente comprovada dos fatos. Veja que nos autos a gravidade da conduta foi efetivamente comprovada. Uma vez que, ocorreram concessões reiteradas; desrespeito às normas elementares; aceitação de documentação manifestamente insuficiente; e, a efetiva inobservância de controles básicos.

48.3. A conduta do responsável, ao conceder o benefício previdenciário de modo irregular, deve ser enquadrada como erro grosseiro ou culpa grave. Assim, há fundamento jurídico para aplicação de multa.

48.4. Desse modo, ante a comprovada conduta ilegal do responsável, não se acata o argumento da defesa.

Dos demais requerimentos do responsável Antônio Donizeti da Silva

49. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte:

49.1. subsidiariamente, antes de qualquer julgamento de mérito condenatório, seja determinada diligência junto ao INSS para que informe, de forma completa, atualizada e documentada, a situação atual de todos os benefícios que deram origem ou subsidiaram os PADs nº 35118.000173/2019-11 e 35014.361762/2023-18;

49.2. seja oficiado o INSS para que informe, especialmente, se os benefícios relacionados aos PADs foram cessados, restabelecidos administrativamente, restabelecidos judicialmente, regularizados, reconhecidos como devidos, objeto de sentença favorável ao segurado, objeto de trânsito em julgado, objeto de pagamento de atrasados, objeto de cobrança contra o beneficiário ou objeto de revisão/redução/exclusão do débito imputado ao servidor;

49.3. seja oficiado o INSS para que informe, especificamente quanto ao benefício NB41/200.132.483-3, de titularidade de José Geraldo de Lacerda, a situação atual do processo administrativo de concessão, eventual reavaliação, reconhecimento administrativo ou judicial de tempo rural, restabelecimento do benefício, pagamento de atrasados, existência de débito ativo contra o segurado e eventual revisão, redução ou exclusão do valor imputado ao servidor;

49.4. seja oficiado o INSS para que informe a situação atual do benefício de Maria Silva Aparecida Moreira Andalécio, especialmente diante do processo nº 5000445-57.2026.8.13.0074, esclarecendo se houve restabelecimento, reconhecimento judicial ou administrativo do direito, declaração de inexistência de débito ou alteração no valor eventualmente atribuído ao defendente;

49.5. seja oficiado o INSS para que informe a situação atual dos demais benefícios mencionados nas apurações administrativas, especialmente os de titularidade de Gilmar José Rosado, Sandra Maria Lopes Reis, José Lino dos Santos, Iolanda Maria da Silva Mendes, Anália Maria de Azevedo Silva, Paulo Rogério Machado, Maria Aparecida Resende Cardoso, Gislene Maria da Silva, Juvenal Antônio Morais, Marlúcia Maria da Silva e Adelina Nogueira Estêvão;

Análise

50. Em análise aos requerimentos feitos pela defesa, tem-se que:

50.1. Não há necessidade de diligência junto ao INSS para que informe, de forma completa, atualizada e documentada, a situação atual de todos os benefícios que deram origem ou subsidiaram os PADs nº 35118.000173/2019-11 e 35014.361762/2023-18. Uma vez que, nestes autos, apura-se o dano e o

responsável, em relação a apenas um benefício, contendo todos os elementos necessários, para se chegar ao mérito.

50.2. Não cabe o pedido para que seja oficiado o INSS para que informe, especialmente, se os benefícios relacionados aos PADs foram cessados, restabelecidos administrativamente, restabelecidos judicialmente, regularizados, reconhecidos como devidos, objeto de sentença favorável ao segurado, objeto de trânsito em julgado, objeto de pagamento de atrasados, objeto de cobrança contra o beneficiário ou objeto de revisão/redução/exclusão do débito imputado ao servidor. Pois, a TCE está sendo processada com os elementos constantes nos autos, e, não ante conjecturas.

50.3. De qualquer modo, em caso de repercussão de fatos favoráveis ao responsável, esses podem ser utilizados como elementos de defesa em eventual recurso.

50.4. Não há razão para que seja oficiado o INSS, para que informe, especificamente quanto ao benefício NB41/200.132.483-3, de titularidade de José Geraldo de Lacerda, a situação atual do processo administrativo de concessão, eventual reavaliação, reconhecimento administrativo ou judicial de tempo rural, restabelecimento do benefício, pagamento de atrasados, existência de débito ativo contra o segurado e eventual revisão, redução ou exclusão do valor imputado ao servidor. Uma vez que, o beneficiário não tem relação com a presente TCE.

50.5. Também, não há razão para que seja oficiado o INSS para que informe a situação atual do benefício de Maria Silva Aparecida Moreira Andalécio, especialmente diante do processo nº 5000445-57.2026.8.13.0074, esclarecendo se houve restabelecimento, reconhecimento judicial ou administrativo do direito, declaração de inexistência de débito ou alteração no valor eventualmente atribuído ao defendente. Uma vez que, a beneficiária não tem relação com a presente TCE.

50.6. Aqui, também, não há razão para que seja oficiado o INSS para que informe a situação atual dos demais benefícios mencionados nas apurações administrativas, especialmente os de titularidade de Gilmar José Rosado, Sandra Maria Lopes Reis, José Lino dos Santos, Iolanda Maria da Silva Mendes, Anália Maria de Azevedo Silva, Paulo Rogério Machado, Maria Aparecida Resende Cardoso, Gislene Maria da Silva, Juvenal Antônio Morais, Marlúcia Maria da Silva e Adelina Nogueira Estêvão. Quase todos, por não terem relação com a presente TCE. Já, o caso do titular Gilmar José Rosado, analisado nesta TCE, está se tratando, exatamente, da situação atual do benefício em questão, com as informações trazidas aos autos pelo INSS.

51. Assim, quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante as justificativas dadas e os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que o rito processual para instauração de TCE já foi percorrido no âmbito do INSS de maneira regular, com fundamento nos elementos trazidos no bojo da TCE instaurada pelo aludido órgão federal e não em conjecturas processuais diversas e futuras.

52. Ademais, as informações necessárias para o juízo de valor quanto ao mérito já se encontram nos autos, não tendo sido objeto de dúvida a ponto de se ter que diligenciar o órgão instaurador. Além do fato de que cabe à defesa produzir provas em seu favor.

Análise final

53. Da análise procedida acima, verifica-se que as alegações de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitadas.

54. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Antônio Donizeti da Silva, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

55. Ante a gravidade do caso, sugere-se, ainda, inabilitar o Sr. Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34), para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, ante a gravidade das infrações cometidas.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

56. *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.*

57. *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).*

58. *Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).*

58.1. *No caso em tela, a irregularidade consistente na concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição configura violação não só às regras legais como os requisitos do Decreto 3.048/99, Lei 8.213/1991, conforme redação vigente quando da habilitação/concessão, bem como Instruções Normativas em vigor à época dos fatos, mas também a princípios basilares da administração pública como o da transparência e o da probidade administrativa.*

58.2. *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

59. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Antônio Donizeti da Silva, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

60. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, conforme análise já realizada.*

61. *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.*

62. *Ante a gravidade do caso, sugere-se, ainda, inabilitar o Sr. Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34), para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, ante a gravidade das infrações cometidas.*

63. *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 39.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34);

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34), 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 Gerência Executiva do INSS - Divinópolis/MG - INSS/MPS, 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 Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
3/6/2015	*1.129,84*
9/12/2013	*503,78*
5/4/2016	*0,72*
2/12/2015	*1.129,84*
5/2/2018	*0,27*
12/5/2017	*1.340,00*
15/8/2017	*1.340,00*
5/5/2015	*1.129,84*
2/9/2015	*1.129,84*
6/11/2017	*1.340,00*
2/7/2014	*1.063,58*
6/1/2015	*1.063,58*
5/9/2018	*1.367,73*
5/1/2016	*0,16*
4/9/2012	*948,74*
2/9/2011	*894,37*
12/12/2012	*948,74*
2/9/2014	*0,63*
10/2/2014	*1.063,58*
2/9/2011	*0,44*
26/7/2018	*1.367,73*
4/8/2014	*1.063,58*
4/2/2019	*1.414,64*
4/8/2011	*893,94*

3/5/2011	*893,94*
2/12/2010	*871,97*
26/6/2017	*1.340,00*
4/11/2014	*1.063,58*
7/1/2014	*1.007,56*
7/11/2011	*0,63*
5/11/2015	*1.129,84*
5/1/2012	*894,37*
4/9/2013	*503,78*
7/2/2012	*948,74*
5/5/2015	*0,16*
8/6/2018	*1.367,73*
2/9/2016	*628,64*
4/4/2011	*0,06*
12/12/2012	*0,27*
6/12/2011	*894,37*
5/9/2018	*683,86*
19/1/2017	*1.257,28*
4/2/2019	*0,36*
5/2/2015	*0,16*
2/7/2015	*0,16*
9/5/2018	*0,27*
5/12/2017	*670,00*
7/3/2018	*0,27*
4/8/2015	*0,16*
2/9/2011	*447,18*
2/1/2019	*683,87*
6/3/2015	*1.129,84*
4/9/2012	*0,89*
9/4/2015	*0,16*
5/1/2011	*0,03*
7/8/2018	*0,27*
5/4/2019	*1.414,64*
9/4/2012	*948,74*

7/3/2018	*1.367,73*
4/1/2013	*0,26*
2/1/2019	*0,39*
5/1/2016	*1.129,84*
5/1/2012	*0,63*
5/12/2014	*531,79*
2/3/2016	*0,72*
9/5/2018	*1.367,73*
19/1/2017	*2,64*
18/9/2017	*1.340,00*
4/10/2018	*1.367,73*
2/9/2016	*0,08*
6/5/2013	*0,44*
4/2/2013	*1.007,56*
18/7/2013	*0,44*
5/3/2012	*948,74*
2/9/2011	*3,01*
2/6/2011	*0,06*
3/6/2014	*0,42*
5/8/2016	*0,72*
3/3/2011	*0,06*
9/12/2013	*1.007,56*
4/9/2012	*474,37*
9/4/2012	*0,26*
6/12/2011	*0,52*
10/6/2013	*1.007,56*
5/3/2013	*0,44*
2/2/2011	*0,06*
12/12/2012	*474,37*
8/8/2013	*1.007,56*
2/2/2011	*893,94*
5/8/2016	*1.257,28*
4/10/2013	*0,44*
7/2/2012	*0,26*

2/3/2016	*1.257,28*
5/2/2018	*1.367,73*
10/6/2013	*0,44*
10/8/2012	*948,74*
5/12/2014	*0,29*
9/4/2015	*1.129,84*
13/4/2017	*1.340,00*
4/2/2013	*0,44*
5/12/2014	*1.063,58*
8/3/2019	*0,36*
1/2/2019	*1.367,73*
2/10/2015	*564,92*
2/12/2010	*0,93*
4/1/2013	*948,74*
3/5/2016	*0,72*
7/8/2018	*1.367,73*
6/3/2015	*0,16*
23/11/2018	*0,27*
5/9/2018	*0,41*
4/4/2011	*893,94*
4/9/2013	*0,66*
4/10/2018	*0,27*
2/12/2010	*145,32*
4/7/2016	*0,72*
9/12/2013	*0,81*
7/5/2012	*0,26*
2/10/2015	*1.129,84*
8/3/2017	*1.340,00*
5/1/2017	*0,72*
4/11/2014	*0,42*
5/2/2015	*1.129,84*
18/7/2013	*1.007,56*
4/4/2013	*1.007,56*
4/9/2013	*1.007,56*

6/11/2017	*1.340,00*
5/6/2012	*0,26*
4/8/2011	*0,06*
23/11/2018	*1.367,73*
11/3/2014	*1.063,58*
4/10/2013	*1.007,56*
10/8/2012	*0,26*
26/7/2018	*0,27*
5/12/2017	*1.340,00*
5/10/2016	*1.257,28*
5/4/2019	*0,36*
19/1/2017	*0,72*
4/7/2016	*1.257,28*
4/8/2015	*1.129,84*
12/4/2018	*0,27*
2/9/2015	*0,16*
5/1/2017	*0,43*
8/7/2011	*0,06*
10/2/2014	*0,42*
2/7/2015	*1.129,84*
6/12/2011	*447,19*
5/6/2012	*948,74*
8/11/2012	*0,26*
4/11/2013	*0,44*
5/12/2017	*0,15*
29/11/2010	*348,78*
1/2/2019	*0,27*
7/2/2017	*1.340,00*
2/6/2016	*1.257,28*
2/9/2014	*531,79*
4/10/2011	*894,37*
4/10/2012	*0,26*
8/5/2019	*0,36*
8/7/2011	*893,94*

3/5/2011	*0,06*
5/1/2011	*871,97*
5/3/2012	*0,26*
4/8/2014	*0,42*
7/11/2011	*894,37*
12/4/2018	*1.367,73*
11/3/2014	*0,42*
5/1/2017	*1.257,28*
5/11/2015	*0,16*
8/3/2019	*1.414,64*
3/3/2011	*893,94*
2/2/2016	*1.257,28*
5/2/2018	*1.340,00*
2/12/2015	*564,92*
18/9/2017	*670,00*
5/4/2016	*1.257,28*
4/7/2012	*948,74*
2/7/2014	*0,42*
7/1/2014	*0,44*
4/11/2013	*1.007,56*
5/10/2016	*0,72*
6/5/2014	*1.063,58*
8/8/2013	*0,44*
4/4/2014	*1.063,58*
3/6/2015	*0,16*
29/11/2010	*0,22*
6/5/2014	*0,42*
4/4/2013	*0,44*
3/10/2014	*1.063,58*
4/10/2012	*948,74*
5/1/2017	*628,64*
4/10/2011	*0,63*
8/11/2012	*948,74*
13/7/2017	*1.340,00*

6/5/2013	*1.007,56*
2/12/2015	*0,63*
3/10/2014	*0,42*
4/7/2012	*0,26*
2/9/2016	*1.257,28*
2/6/2016	*0,72*
4/4/2014	*0,42*
5/3/2013	*1.007,56*
2/9/2014	*1.063,58*
8/5/2019	*1.414,64*
3/6/2014	*1.063,58*
5/1/2017	*1.257,28*
2/10/2015	*0,24*
3/5/2016	*1.257,28*
2/2/2016	*0,72*
7/5/2012	*948,74*
2/1/2019	*1.367,73*
8/6/2018	*0,27*
6/1/2015	*0,42*
2/6/2011	*893,94*

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 252.932,23.

c) aplicar ao responsável Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34), 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) inabilitar o Sr. Antônio Donizeti da Silva (CPF: 249.707.946-34), para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, ante a gravidade das infrações cometidas;

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

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento 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;

g) informar à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais 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, representado nestes autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou concordância com a unidade especializada, conforme parecer reproduzido a seguir (peça 70):

"*Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Antônio Donizeti da Silva, servidor do INSS, em razão de débito decorrente de irregularidade na habilitação e concessão do 'benefício nº 42/148.430.287-4, de titularidade do segurado Gilmar José Rosado, concedido na qualidade de comerciário/contribuinte individual, sendo computado indevidamente o período de 01/01/1975 a 31/12/1978 como tempo de serviço rural, sem documentos comprobatórios' (peça 40, p. 1, 3, 7 e 9-10).*

2. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do responsável por débito no valor histórico de R$ 125.052,01, decorrente da 'concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição', 'sem documentação suficiente para comprovação' (peças 50, p. 6-12; 51 e 64).

3. Após bem refutar cada um dos argumentos apresentados pelo responsável em suas alegações de defesa (peças 58 a 63 e 67, p. 10-21), a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) concluiu por 'rejeitar as alegações de defesa de Antônio Donizeti da Silva, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado' (peça 67, p. 21).

4. Diante disso, a AudTCE propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do responsável com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, condenando-o pelo débito apurado nos autos, no valor histórico de R$ 125.052,01, e aplicando-lhe a multa do art. 57 da mesma lei (peças 67, p. 21-28; 68 e 69). Ademais disso, ante a gravidade da infração cometida, a unidade técnica propôs inabilitar o Sr. Antônio Donizeti da Silva para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal com base no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU (peças 67, p. 28; 68 e 69).

5. Anuo às razões que nortearam a proposta da AudTCE, incorporando-as a este parecer com os seguintes destaques.

6. De fato, o Sr. Antônio Donizeti da Silva não logrou êxito em afastar sua responsabilidade pelas irregularidades e débito apurados neste processo. Acerca de sua grave conduta irregular, a unidade técnica destacou que o responsável 'concedeu o benefício nº 42/148.430.287-4 (...) sem observar situações simples como a inexistência de documentos que comprovassem a atividade rural, a realização de entrevista, além de incluir, nas contagens de tempo, períodos inexistentes nas CTC [Certidões de Tempo de Contribuição] apresentadas', (peças 6, p. 8; e 67, p. 11-12).

7. Ainda segundo a instrução técnica, os 'registros sistêmicos, formulários de análise documental e demais elementos produzidos pelo próprio INSS (...) identificam o responsável como participante direto dos procedimentos de conferência, validação e operacionalização do benefício previdenciário, posteriormente, reconhecidos como fraudulentos' (peça 67, p. 13). Portanto, restou confirmada a responsabilidade do Sr. Antônio Donizeti da Silva pela grave conduta irregular que resultou em dano ao erário decorrente de pagamento indevido de benefício previdenciário concedido mediante fraude.

8. Ante o exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se ***de acordo*** *com a proposta da AudTCE (peças 67, p. 21-28; 68 e 69).*"

É o relatório.

VOTO

Está em apreciação tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Gerência Executiva de Divinópolis/MG, contra Antônio Donizeti da Silva, servidor daquela autarquia à época dos fatos, em razão da habilitação e da concessão irregular do benefício previdenciário 42/148.430.287-4, de titularidade de Gilmar José Rosado.

2. A instauração da presente TCE teve por fundamento a concessão irregular de aposentadoria por tempo de contribuição, conforme registrado na matriz de responsabilização à peça 39.

3. Segundo apurado pelo INSS, foi computado indevidamente o período de 1º/1/1975 a 31/12/1978 como tempo de serviço rural, sem documentação apta e suficiente para comprovar o exercício da atividade rural. O servidor responsável pela concessão, Antônio Donizeti da Silva, deixou de exigir os documentos necessários ao reconhecimento daquele período, em desacordo com os arts. 137 e 138 da Instrução Normativa INSS/PRES 45/2010.

4. Na fase interna da TCE, considerou-se que a falta de verificação dos requisitos legais permitiu a concessão e o pagamento de benefício ao qual o segurado não fazia jus, ocasionando dano ao erário.

5. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do responsável. Após examinar as alegações de defesa, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs julgar irregulares as contas, condenar o responsável em débito, aplicar-lhe a multa proporcional prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

6. O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou concordância com a proposta da unidade especializada.

***

7. Acompanho os pareceres precedentes quanto ao julgamento pela irregularidade das contas, à imputação do débito e à aplicação da multa proporcional ao dano. Divirjo, contudo, da caracterização da conduta como fraudulenta, do enquadramento no art. 16, III, “d”, da Lei 8.443/1992, da proposta de inabilitação, pelas razões que passo a expor.

8. De início, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

9. Mesmo que se adote como termo inicial a data do último pagamento indevido, indicada pelo INSS como 8/5/2019 (peça 24, p. 26), não transcorreu o prazo de cinco anos sem a ocorrência de causa interruptiva. Entre os atos identificados nos autos estão a notificação prévia recebida pelo responsável em 14/3/2022 (peça 4), a ultimação da instrução do processo disciplinar em 13/7/2022 (peça 6), o relatório final da comissão processante de 9/8/2022 (peça 8), a decisão administrativa publicada em 26/9/2022 (peça 11), a notificação realizada na fase interna da tomada de contas especial, em 18/12/2024 (peça 29), e os atos de instrução e citação promovidos por este Tribunal em 2026.

10. Tampouco se verificou paralisação do processo por período superior a três anos que caracterizasse a prescrição intercorrente, nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

11. Em suas alegações de defesa, o responsável sustenta, em síntese, a ausência de individualização da conduta e do nexo causal; a insuficiência das provas e a impossibilidade de aproveitamento das conclusões do processo administrativo disciplinar; a inadequação da

amostra de benefícios examinada pelo INSS; a ausência de dolo; e o risco de duplicidade de ressarcimento diante da existência de ação civil pública sobre os mesmos fatos.

12. Os elementos dos autos demonstram, contudo, que o responsável atuou diretamente na habilitação e na concessão do benefício 42/148.430.287-4, conforme os registros produzidos pelo próprio INSS e vinculados à sua matrícula funcional.

13. Também ficou comprovado que o período de 1º/1/1975 a 31/12/1978 foi considerado como tempo de serviço rural sem a documentação exigida pelos arts. 137 e 138 da Instrução Normativa INSS/PRES 45/2010. A inobservância desses requisitos possibilitou a concessão e a manutenção do benefício, estabelecendo o nexo causal entre a conduta do servidor e o dano apurado.

14. Embora o processo administrativo disciplinar tenha finalidade distinta da tomada de contas especial, é possível utilizar os elementos probatórios nele produzidos, desde que submetidos ao contraditório no âmbito deste processo. Além das conclusões da comissão processante, constam dos autos registros sistêmicos e formulários do INSS que confirmam a participação direta do responsável na concessão examinada.

15. Quanto ao argumento relacionado à amostra adotada pelo INSS, a responsabilização pela concessão especificamente examinada nestes autos não depende da demonstração de que todos os benefícios analisados pelo servidor apresentavam irregularidades. É suficiente que estejam comprovados, neste caso concreto, a conduta, o dano e o nexo de causalidade.

16. A existência de ação judicial sobre os mesmos fatos também não impede o exercício do controle externo pelo TCU, que possui competências próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Eventual decisão judicial definitiva que repercuta sobre a existência ou o valor do dano deverá ser considerada na fase processual adequada.

17. Do mesmo modo, a coexistência de títulos executivos relativos ao mesmo prejuízo não configura, por si só, duplicidade indevida de responsabilização. Os valores eventualmente ressarcidos em uma instância deverão ser deduzidos na execução do título remanescente, de modo a impedir o duplo pagamento, entendimento alinhado à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 1.000/2015-Plenário, 4.992/2018-1ª Câmara e 10.535/2018-1ª Câmara, todos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 115/2018-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes).

18. No que se refere ao elemento subjetivo, a apuração disciplinar realizada pelo INSS concluiu expressamente que o responsável não agiu com dolo. Segundo o parecer jurídico acolhido pela Corregedoria da autarquia, citado no relatório do tomador de contas, as falhas decorreram de desatenção, descuido e inobservância não intencional das normas aplicáveis à concessão dos benefícios (peça 40, p. 3):

"*a) As falhas evidenciadas nos benefícios apurados podem ser tidas à conta de desatenção da parte do indiciado, bem como por falhas não intencionais, decorrentes de descuido;*

b) O servidor não agiu com dolo, embora sejam de sua responsabilidade as falhas existentes nas concessões, (...);"

19. **Essa conclusão afasta a atribuição de conduta fraudulenta ao servidor, mas não exclui sua responsabilidade perante este Tribunal**. A concessão de aposentadoria mediante o cômputo de atividade rural sem documentação apta e suficiente para comprovar o exercício da atividade rural representa grave inobservância do dever de cuidado e das normas elementares aplicáveis à atividade desempenhada.

20. Trata-se, portanto, de erro grosseiro, equiparável à culpa grave, na acepção do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), suficiente para fundamentar o

julgamento pela irregularidade das contas, a imputação do débito e a aplicação de multa. A irregularidade enquadra-se nas alíneas "b" e "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, e não na alínea "d", uma vez que não se demonstrou a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos por parte do responsável.

21. De todo modo, as alegações de defesa não afastam a responsabilidade de Antônio Donizeti da Silva pela concessão irregular nem o dever de ressarcir o prejuízo causado ao INSS.

***

22. Na definição das sanções, entretanto, devem ser consideradas a natureza e a gravidade da conduta, o grau de culpabilidade, os danos causados, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do responsável, conforme determina o art. 22, § 2º, da LINDB.

23. No caso, embora a falha tenha ocasionado dano expressivo e pagamentos indevidos por período prolongado, não ficou demonstrado que o responsável tenha agido com dolo, participado de conluio ou obtido vantagem pessoal. Também não foram identificados antecedentes disciplinares.

24. Além disso, o processo administrativo disciplinar examinou irregularidades relacionadas a nove benefícios e resultou na aplicação de suspensão por dez dias, por descumprimento dos deveres previstos nos incisos I e III do art. 116 da Lei 8.112/1990. Esse dado não vincula o julgamento do TCU, mas constitui circunstância relevante para a avaliação da culpabilidade e da proporcionalidade das sanções.

25. Nesse contexto, não considero adequada a aplicação da inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. Embora a conduta caracterize culpa grave e justifique a responsabilização financeira, os autos não revelam fraude, dolo, conluio, proveito pessoal ou circunstâncias excepcionais que tornem necessária sanção mais gravosa.

26. Quanto à dosimetria da multa, pelas mesmas razões, a multa não deve ser fixada em valor próximo ao limite máximo previsto no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando, de um lado, a gravidade da falha e a magnitude do dano e, de outro, a ausência de dolo, de vantagem pessoal e de antecedentes disciplinares, proponho fixá-la em R$ 25.000,00, em patamar próximo a 10% do valor atualizado do débito informado nos autos.

27. Por fim, registro que as parcelas do débito serão agrupadas por data e ordenadas no acórdão, para simplificar o dispositivo, sem alteração do valor histórico total de R$ 125.052,01.

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 23 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2589/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.521/2025-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Antônio Donizeti da Silva (249.707.946-34)
4. Unidade: Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Divinópolis/MG
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Wellington Renato Vieira (OAB/MG 109.985)

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra Antônio Donizeti da Silva, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 42/148.430.287-4, de titularidade de Gilmar José Rosado,

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

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Antônio Donizeti da Silva;

9.2. julgar irregulares as contas de Antônio Donizeti da Silva, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/11/2010	349,00
2/12/2010	1.018,22
5/1/2011	872,00
2/2/2011	894,00
3/3/2011	894,00
4/4/2011	894,00
3/5/2011	894,00
2/6/2011	894,00
8/7/2011	894,00
4/8/2011	894,00
2/9/2011	1.345,00
4/10/2011	895,00
7/11/2011	895,00
6/12/2011	1.342,08
5/1/2012	895,00
7/2/2012	949,00
5/3/2012	949,00
9/4/2012	949,00
7/5/2012	949,00
5/6/2012	949,00
4/7/2012	949,00
10/8/2012	949,00
4/9/2012	1.424,00
4/10/2012	949,00
8/11/2012	949,00

12/12/2012	1.423,38
4/1/2013	949,00
4/2/2013	1.008,00
5/3/2013	1.008,00
4/4/2013	1.008,00
6/5/2013	1.008,00
10/6/2013	1.008,00
18/7/2013	1.008,00
8/8/2013	1.008,00
4/9/2013	1.512,00
4/10/2013	1.008,00
4/11/2013	1.008,00
9/12/2013	1.512,15
7/1/2014	1.008,00
10/2/2014	1.064,00
11/3/2014	1.064,00
4/4/2014	1.064,00
6/5/2014	1.064,00
3/6/2014	1.064,00
2/7/2014	1.064,00
4/8/2014	1.064,00
2/9/2014	1.596,00
3/10/2014	1.064,00
4/11/2014	1.064,00
5/12/2014	1.595,66
6/1/2015	1.064,00
5/2/2015	1.130,00
6/3/2015	1.130,00
9/4/2015	1.130,00
5/5/2015	1.130,00
3/6/2015	1.130,00
2/7/2015	1.130,00
4/8/2015	1.130,00
2/9/2015	1.130,00
2/10/2015	1.695,00
5/11/2015	1.130,00
2/12/2015	1.695,39
5/1/2016	1.130,00
2/2/2016	1.258,00
2/3/2016	1.258,00
5/4/2016	1.258,00
3/5/2016	1.258,00
2/6/2016	1.258,00
4/7/2016	1.258,00
5/8/2016	1.258,00

2/9/2016	1.886,00
5/10/2016	1.258,00
5/1/2017	3.144,35
19/1/2017	1.260,64
7/2/2017	1.340,00
8/3/2017	1.340,00
13/4/2017	1.340,00
12/5/2017	1.340,00
26/6/2017	1.340,00
13/7/2017	1.340,00
15/8/2017	1.340,00
18/9/2017	2.010,00
6/11/2017	2.680,00
5/12/2017	2.010,15
5/2/2018	2.708,00
7/3/2018	1.368,00
12/4/2018	1.368,00
9/5/2018	1.368,00
8/6/2018	1.368,00
26/7/2018	1.368,00
7/8/2018	1.368,00
5/9/2018	2.052,00
4/10/2018	1.368,00
23/11/2018	1.368,00
2/1/2019	2.051,99
1/2/2019	1.368,00
4/2/2019	1.415,00
8/3/2019	1.415,00
5/4/2019	1.415,00
8/5/2019	1.415,00

9.3. aplicar a Antônio Donizeti da Silva a multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso o pagamento ocorra após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

9.8. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2589-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 014.988/2026-7
Natureza: Representação
Unidade: Município de Olho D'Água/PB
Representante: Covale Construções e Serviços Ltda.
Interessada: AG Construtora e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA FEITA PELO MUNICÍPIO DE OLHO D'ÁGUA/PB. CONSTRUÇÃO DE VINTE UNIDADES HABITACIONAIS. DESCLASSIFICAÇÕES DE LICITANTES SEM REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS DESTINADAS A ESCLARECER QUESTÕES APARENTEMENTE SANÁVEIS. REABERTURA DE SESSÃO DO CERTAME SEM COMUNICAÇÃO PRÉVIA, COM POTENCIAL PREJUÍZO À INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA ORDEM DE INÍCIO DOS SERVIÇOS E A EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONTRATO FIRMADO E DAS OUTRAS MEDIDAS DESTINADAS A SANEAR O PROCESSO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, trechos do despacho à peça 30, por meio do qual deferi medida cautelar na representação formulada pela empresa Covale Construções e Serviços Ltda., acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2026, efetuada pelo Município de Olho D'Água/PB para contratar, pelo valor estimado de R$ 2.647.955,28, a construção de vinte unidades habitacionais, vinculada ao Termo de Compromisso 992309/2025/MCIDADES/CAIXA:

"(...)

2. A representante alegou, em suma, ter ocorrido:

a) sua desclassificação indevida do certame, sob o fundamento de que sua apólice de seguro-garantia não constaria no sistema da Superintendência de Seguros Privados (Susep), embora a empresa sustente ter apresentado apólice válida, registrada e acompanhada do comprovante de pagamento exigido pelo edital;

b) desclassificação de outras licitantes sem a realização de diligências destinadas ao esclarecimento de dúvidas sanáveis; e

c) reabertura da sessão eletrônica sem comunicação prévia adequada, seguida da concessão de prazo de apenas dez minutos para manifestação da intenção de recurso, cerceando o exercício do contraditório e da ampla defesa.

3. Por meio do despacho à peça 14, conheci a representação e determinei a realização de oitiva prévia do Município de Olho d'Água/PB para apresentar os elementos necessários à apreciação da medida cautelar requerida.

4. Após análise das respostas, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pela presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica das alegações quanto aos indícios de irregularidade, bem como pelo afastamento do perigo da demora reverso, propondo conceder cautelar para suspender os efeitos da ordem de início dos serviços e da execução física e financeira do contrato, além de realizar oitivas e diligência, inclusive visando à construção participativa na deliberação de mérito a ser adotada pelo Tribunal.

II

5. Na análise do processo, lembro, primeiramente, que o certame foi concluído, com adjudicação e homologação, em 2/7/2026, em favor da empresa AG Construtora e Serviços Ltda., pelo valor de R$ 2.594.630,28. O Contrato de Execução de Obra 04.0001/2026 foi celebrado em 3/7/2026, com prazo de execução de 300 dias a partir da ordem de início dos serviços, expedida na mesma data.

6. Quanto à adoção da cautelar, o art. 276 do Regimento Interno-TCU exige a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, aliada à ausência do perigo da demora reverso.

7. Em relação ao perigo da demora, concordo que o pressuposto está configurado. Embora o Município de Olho d'Água/PB tenha informado que, até 25/8/2026, a execução material da obra ainda não havia sido iniciada e que não ocorreram pagamentos à contratada, a existência de contrato vigente e de ordem de início já expedida permite que a execução se inicie a qualquer momento, com mobilização da contratada, realização de serviços e geração de obrigações financeiras. E o prosseguimento da execução pode consolidar situação fática e financeira de difícil reversão.

8. Assim, a circunstância de a obra ainda não ter sido materialmente iniciada, ao invés de afastar o risco, evidencia, de fato, que a concessão de cautelar pelo Tribunal ainda pode preservar a utilidade da futura deliberação sobre o mérito do processo.

9. No que se refere ao perigo da demora reverso, o Município de Olho d'Água/PB sustentou que eventual suspensão poderia retardar a execução da política habitacional, postergar a entrega das unidades e repercutir no cronograma do termo de compromisso firmado.

10. Todavia, a unidade jurisdicionada não indicou prazo concreto que estaria próximo a expirar nem demonstrou que a suspensão temporária da execução do contrato acarretaria, necessariamente, perda dos recursos federais, extinção do ajuste ou prejuízo imediato e irreversível aos beneficiários da política pública.

11. Na análise da questão, verifica-se que o termo de compromisso tem vigência de 48 meses, contados da sua assinatura (em 13/2/2026), a qual pode ser prorrogada, por solicitação dos partícipes, devidamente fundamentada, com antecedência mínima de 60 dias do término do prazo (peça 20, p. 69 e 84).

12. Já o contrato firmado, em que se prevê a execução das obras em 300 dias, tem vigência de 24 meses a partir de 3/7/2026, podendo ser renovada no limite previsto na Lei 14.133/2021 enquanto não concluído o objeto (peça 22, p. 180 e 190).

13. Portanto, sendo o prazo de execução do contrato e de sua vigência bem inferior ao do termo de compromisso, diante da ausência de execução física e financeira e da inexistência de demonstração de prejuízo concreto e imediato, considera-se afastado o pressuposto do perigo da demora reverso.

14. Por último, quanto ao exame da plausibilidade jurídica das alegações, confirma-se a sua presença nos três indícios de irregularidades apontados.

*15. Primeiro, constata-se que os elementos apresentados esclarecem que a Administração realizou consultas à base oficial da Susep, em 27/3/2026, antes da exclusão da representante (Covale Construções e Serviços Ltda., às 12h31) e de outras licitantes (Construtora Broka Ltda., às 10h20, e JMS Pajeu Construções, Locações e Serviços Ltda., às 12h34), pelo mesmo motivo, do certame (**prints** das consultas às 12h29, 10h06 e 12h33, respectivamente – peça 23, p. 1-4)), porém é importante notar que:*

a) consulta posterior feita pela unidade especializada (peça 9) confirmou que ao menos a apólice da representante havia sido emitida em 26/3/2026, com início de vigência na mesma data, antes, portanto, da sessão pública de 27/3/2026, embora sua disponibilidade para consulta no endereço eletrônico da Susep, no exato momento da verificação, não tenha sido confirmada;

b) a apólice juntada a estes autos pela representante contém o número de seu registro na Susep (05436202600110775052419 0 – peça 1, p. 8);

c) as capturas de tela apresentadas pela unidade jurisdicionada mostram que, no momento das consultas por ela feitas, nova versão do sistema da Susep estava em implantação, com possibilidade de oscilações e expressa orientação aos consulentes para contatar a Susep, em caso de dúvidas; e

d) as referidas empresas foram desclassificadas poucos minutos após assumir a condição de arrematantes, sem providências adicionais destinadas a esclarecer a questão junto às empresas, às seguradoras ou à própria Susep, quando os subitens 5.11.1, 5.12 e 6.22 do edital previam mecanismos de diligência e saneamento de vícios sanáveis.

14. Neste ponto, tem-se, ainda, que o edital não mencionava expressamente a consulta ao site da Susep para validar a proposta, mas apenas o seguinte (peça 4, p. 14):

> *'6.8. Em se tratando de APÓLICE, deverá está anexa a comprovação de adimplemento sob pena de não conhecimento da garantia e a consequente desclassificação.*
>
> *6.9. O não envio da garantia ou sua comprovação de pagamento será motivo para desclassificação.'*

15. Além disso, o art. 64 da Lei 14.133/2021 admite diligência destinada à complementação de informações sobre documentos já apresentados e à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame. A diligência, segundo jurisprudência do TCU (Acórdão 1.211/2021-Plenário, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, por exemplo) se impõe nessas situações, a fim de evitar a prevalência do formalismo exagerado sobre a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

16. De forma mais específica, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.410/2026-2ª Câmara (relator: Ministro Antonio Anastasia), considerou sanável falha relacionada à não apresentação da garantia conforme previsto no edital e irregular a desclassificação sem prévia diligência.

17. Neste caso, o resultado negativo das consultas à Susep não demonstra, por si só, a inexistência das garantias oferecidas pelas licitantes desclassificadas, sobretudo diante da mencionada advertência do sistema quanto à possibilidade de oscilações.

18. E a resposta da unidade jurisdicionada não comprovou a realização de diligências junto às empresas, às seguradoras ou à Susep nem apresentou elementos individualizados aptos a demonstrar a adoção de providências de saneamento antes das respectivas exclusões.

19. Deve-se recordar que três outras empresas (Domus Engenharia Ltda., Estrutural Construções Ltda. e JQ Construções, Serviços e Comércio Eireli) foram afastadas da licitação por ausência de garantia ou caução.

20. Situação semelhante ocorre quanto à empresa Construsol Empreendimentos e Serviços Ltda., desclassificada porque a agente de contratação não conseguiu fazer o ***download*** *de arquivo reputado corrompido, sem que fosse oportunizado novo envio.*

21. Sobre o tema, a unidade especializada demonstrou que, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 2.584/2018-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas), entendeu excessivamente rigorosa a desclassificação de licitante devido à dificuldade técnica no ambiente eletrônico quando ainda havia possibilidade de solucionar o problema.

22. A relevância dessas ocorrências é ampliada pelo resultado do certame, uma vez que, como visto, sete propostas de valor inferior ao da vencedora foram desclassificadas antes de se chegar à proposta contratada.

23. Por fim, a própria unidade jurisdicionada reconheceu deficiência na comunicação da data correta de reabertura da sessão, e a documentação apresentada não comprovou o cumprimento da obrigação específica de dar ciência aos interessados acerca da decisão de habilitação por meio da imprensa oficial, municipal, estadual ou federal, na forma prevista no subitem 7.12 do edital (peça 4, p. 18):

> *'7.12. O Agente de Contratação poderá suspender a sessão, se entender necessário, para maior exame dos documentos apresentados ou dos recursos interpostos. Neste caso,* ***após decisão da habilitação, será dada ciência aos interessados através da imprensa oficial municipal, estadual ou federal.****' (destaquei)*

24. Consoante análise da AudContratações, a ata revela estreita sequência temporal dos atos, com retomada da sessão, habilitação da vencedora e definição do término do prazo recursal em intervalo de poucos minutos.

25. Conforme a instrução à peça 12, houve uma suspensão da sessão em 30/3/2026, para análise da documentação da empresa vencedora, só retornando em 3/6/2026, sem aviso prévio da data de retomada; depois, aconteceu outra suspensão em 8/6/2026, retornando a sessão em 30/6/2026, também sem informação prévia quanto à data da retomada; e, finalmente, nesse dia 30/6/2026, a agente de contratação informou que daria continuidade ao procedimento 'amanhã, dia 30/06/2026, por volta das 09:00', sendo que a sessão foi retomada apenas em 2/7/2026, sem registro de nova comunicação prévia (peça 7, p. 6).

26. Ademais, a ata somente faz referência, no campo específico destinado a recursos, à data de 2/7/2026 (peça 7, p. 4), de forma que se reduz o valor da afirmativa da unidade jurisdicionada de que as licitantes dispuseram de oportunidade recursal em 8/6/2026, quando o prazo de recurso foi aberto após a aceitação da proposta vencedora.

27. A jurisprudência do TCU orienta que os licitantes não podem ser surpreendidos pela retomada de sessão anteriormente suspensa, exigindo prévia comunicação da data e do horário de reabertura, em observância aos princípios da publicidade, transparência e razoabilidade (Acórdão 3.486/2014-Plenário, relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, entre outros).

28. Portanto, a ausência de comunicação prévia adequada e de comprovação da publicidade da decisão de habilitação/inabilitação podem ter comprometido o exercício tempestivo do direito ao recurso, o que é agravado diante da desclassificação de várias propostas inferiores à vencedora, sendo a de menor valor no montante de R$ 1.985.966,46, bem inferior ao valor contratado, de R$ 2.594.630,28 (peça 7, p. 4).

29. Diante desse quadro, concluo por estarem presentes, de forma cumulativa, os requisitos necessários à concessão da medida cautelar, tal como proposto pela unidade instrutiva.

III

30. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 157, 187, 250, inciso V, e 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU e no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, ***DECIDO****:*

a) ***deferir a medida cautelar*** *para determinar ao Município de Olho d'Água/PB que, até ulterior deliberação deste Tribunal, suspenda os efeitos da ordem de início dos serviços e a execução física e financeira do Contrato de Execução de Obra 04.0001/2026, celebrado com a empresa AG Construtora e Serviços Ltda., decorrente da Concorrência 1/2026, abstendo-se de autorizar a continuidade dos serviços, realizar medições ou efetuar pagamentos decorrentes do referido contrato;*

b) promover a oitiva do Município de Olho d'Água/PB, a fim de que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida e quanto aos pontos indicados no subitem 72.2 da instrução à peça 27;

c) realizar, ainda, a oitiva da sociedade empresária AG Construtora e Serviços Ltda. (CNPJ 32.843.159/0001-64), para que, no mesmo prazo de quinze dias, manifeste-se, caso queira, sobre os pressupostos da cautelar adotada e as ocorrências objeto da oitiva da unidade jurisdicionada;

d) solicitar ao Município de Olho d'Água/PB, considerando a possibilidade de construção participativa na deliberação a ser proferida, que apresente, caso queira, no mesmo prazo de quinze dias, as informações mencionadas no subitem 72.3, alínea 'a', da citada instrução, fazendo-se os alertas indicados na alínea 'b' do mesmo subitem;

e) diligenciar o Município de Olho d'Água/PB, a fim de que, em igual prazo de quinze dias, informe o número do CPF e o endereço atualizado, inclusive eletrônico, para efeito de comunicações processuais, da Sra. Akilma Régia Trajano de Almeida Leite, agente de contratação responsável pela condução da Concorrência 1/2026;

f) encaminhar cópia deste despacho e da instrução à peça 27 ao Município de Olho d'Água/PB e à sociedade empresária AG Construtora e Serviços Ltda., para subsidiar suas respostas; e

g) comunicar esta decisão à representante."

2. Para melhor compreender a situação, transcrevo a seguir, os subitens 72.2 e 72.3 da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), a qual foi acolhida pelos seus dirigentes (peças 27-29):

"*72.2. **realizar a oitiva** da Prefeitura Municipal de Olho d'Água/PB, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida e quanto aos seguintes pontos relativos à Concorrência 1/2026:*

a) desclassificação da Covale Construções e Serviços Ltda. sem realização de diligência complementar destinada a esclarecer a regularidade de garantia emitida e vigente antes da sessão pública, cuja disponibilidade para consulta na base da Susep no exato momento da verificação não pôde ser determinada, em afronta aos arts. 5º, 59 e 64 da Lei 14.133/2021, itens 5.11.1, 5.12 e 6.22 do edital e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.443/2021-TCU Plenário, Min. Sub. Rel. Augusto Sherman; 2.528/2021-TCU-Plenário, Min. Rel. Raimundo Carreiro; 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.410/2026-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia);

b) desclassificação de outras licitantes sem adoção de diligências destinadas ao esclarecimento de dúvidas documentais ou técnicas potencialmente sanáveis, circunstância que alcançou propostas de valores inferiores à posteriormente contratada, em afronta aos arts. 5º e 64 da Lei 14.133/2021, itens 5.11.1, 5.12 e 6.22 do edital e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.443/2021-TCU-Plenário, Min. Sub. Rel. Augusto Sherman; 2.528/2021 TCU-Plenário, Min. Rel. Raimundo Carreiro; 1.211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.410/2026-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia; e 2.584/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas);

c) retomada da sessão eletrônica em 2/7/2026 sem comunicação prévia adequada aos licitantes e ausência de comprovação da publicidade da decisão de habilitação na forma prevista no item 7.12 do edital, com possível comprometimento do exercício do direito de recurso, em afronta aos arts. 5º e 165 da Lei 14.133/2021, item 7.12 do edital e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 489/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz; 40/2022-TCU Plenário, Min. Sub. Rel. Augusto Sherman; e 3.486/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa); e

d) demais informações que julgar necessárias;

*72.3. considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):*

*a) **solicitar** à Prefeitura Municipal de Olho d'Água/PB que, caso queira, no prazo de **quinze dias**:*

a.1) apresente possíveis ações corretivas destinadas a corrigir as irregularidades identificadas ou remover seus efeitos;

a.2) apresente subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis medidas a serem adotadas, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de o TCU vir a determinar a anulação de todos os atos subsequentes e diretamente dependentes das inabilitações ocorridas no âmbito da Concorrência 1/2026, retornando o processamento da licitação ao estágio em que o certame se encontrava, para que sejam novamente examinadas as documentações de habilitação apresentadas, com realização das diligências cabíveis;

*b) **alertar** a Prefeitura Municipal de Olho d'Água/PB, **com relação à construção participativa de deliberações**, de que:*

b.1) sua manifestação quanto às alternativas para corrigir as irregularidades e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será considerada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a proferir decisão de mérito caso os elementos constantes dos autos sejam suficientes; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Covale Construções e Serviços Ltda., acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2026, efetuada pelo Município de Olho D'Água/PB para contratar, pelo valor estimado de R$ 2.647.955,28, a construção de vinte unidades habitacionais, vinculada ao Termo de Compromisso 992309/2025/MCIDADES/CAIXA.

2. Conforme descrito no despacho reproduzido no relatório, a representante alegou, em suma, ter ocorrido:

"*a) sua desclassificação indevida do certame, sob o fundamento de que sua apólice de seguro-garantia não constaria no sistema da Superintendência de Seguros Privados (Susep), embora a empresa sustente ter apresentado apólice válida, registrada e acompanhada do comprovante de pagamento exigido pelo edital;*

b) desclassificação de outras licitantes sem a realização de diligências destinadas ao esclarecimento de dúvidas sanáveis; e

c) reabertura da sessão eletrônica sem comunicação prévia adequada, seguida da concessão de prazo de apenas dez minutos para manifestação da intenção de recurso, cerceando o exercício do contraditório e da ampla defesa."

3. Após análise das respostas à oitiva prévia realizada, nos termos do despacho à peça 14, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pela presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica das alegações quanto aos indícios de irregularidade, bem como pelo afastamento do perigo da demora reverso.

4. Diante disso, a unidade especializada propôs conceder medida cautelar para suspender os efeitos da ordem de início dos serviços e da execução física e financeira do contrato, além de realizar

oitivas e diligência, inclusive visando à construção participativa na deliberação de mérito a ser adotada pelo Tribunal.

5. Ante a presença dos pressupostos estipulados no art. 276, *caput*, do Regimento Interno-TCU, concedi, em 21/9/2026 (peça 30), medida cautelar para determinar ao Município de Olho D'Água/PB que, até ulterior deliberação deste Tribunal, suspenda os efeitos da ordem de início dos serviços e a execução física e financeira do Contrato de Execução de Obra 04.0001/2026, celebrado com a empresa AG Construtora e Serviços Ltda., decorrente da licitação, e se abstenha de autorizar a continuidade dos serviços.

6. Também autorizei as demais medidas saneadoras propostas pela unidade especializada.

7. As razões de decidir estão explicitadas no despacho que proferi e que se encontra integralmente transcrito no relatório precedente.

8. Assim, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, submeto a cautelar então concedida ao referendo deste Colegiado.

9. Acrescento proposição para que o Plenário ratifique, desde já, o conhecimento da representação, efetuado por meio do despacho à peça 14, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 234, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e existe interesse público no prosseguimento das apurações (art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2590/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.988/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante e Interessada:
3.1. Representante: Covale Construções e Serviços Ltda. (11.170.603/0001-58)
3.2. Interessada: AG Construtora e Serviços Ltda. (32.843.159/0001-64)
4. Unidade: Município de Olho D'Água/PB
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: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14.233), representando o Município de Olho D'Água/PB; Francisco Tiago Figueiredo Barbosa (035.508.784-78), representando a empresa Covale Construções e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Covale Construções e Serviços Ltda., acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2026, efetuada pelo Município de Olho D'Água/PB para contratar, pelo valor estimado

de R$ 2.647.955,28, a construção de vinte unidades habitacionais, vinculada ao Termo de Compromisso 992309/2025/MCIDADES/CAIXA,

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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 157, 187, 234, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, 250, inciso V, e 276, *caput* e §§ 1º e 3º, do Regimento Interno-TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

9.2. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 30 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas; e

9.3. comunicar este acórdão ao Município de Olho D'Água/PB, à representante e à interessada.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2590-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 025.867/2024-5
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
Responsável: Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. (60.395.126/0001-34)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTOS ANTIECONÔMICOS DE VERBAS DE CHUVAS NO CONTRATO 8500.0000072.10.2 DA RNEST. CITAÇÃO DA RESPONSÁVEL. ALEGAÇÕES DE DEFESA PARCIALMENTE ACOLHIDAS. PRELIMINARES DE DEVOLUÇÃO DE PRAZO E LITISPENDÊNCIA ARBITRAL REJEITADAS. SUBMISSÃO DO CRÉDITO À RECUPERAÇÃO JUDICIAL RECONHECIDA. CONTAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA PROPORCIONAL AO DANO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade e do Ministério Público junto ao Tribunal (peças 93-96):

"*I. INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Petróleo Brasileiro S.A., em cumprimento às determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) proferidas por meio do Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário, no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial (TC 010.004/2022-0), referente ao dano ocorrido no Contrato 8500.0000072.10.2 (peça 1), celebrado entre a estatal e a empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda., a qual se beneficiou ao auferir receitas provenientes de medições relacionadas aos anexos contratuais denominados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências'.

2. O supracitado Contrato 8500.0000072.10.2 tinha por objeto a Execução dos serviços relativos à montagem dos Reformadores Tubulares (R-35004/R-36004) da Unidades de Geração de Hidrogênio (UGH - U-35 e U-36), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima - Rnest.

3. A presente instrução destina-se ao exame das alegações de defesa apresentadas pela empresa responsável, após sua regular citação nos autos.

II. HISTÓRICO

II.1. Tramitação processual

4. O aludido Contrato 8500.0000072.10.2 foi celebrado em 30/11/2010 (peça 1), entre a Petrobras e empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda, tendo como objeto a execução dos serviços relativos à montagem dos Reformadores Tubulares (R-35004/R-36004) da Unidades de Geração de Hidrogênio (UGH – U-35 e U-36), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima - Rnest.

5. O ajuste, inicialmente pactuado por R$ 151.246.485,27 e prazo de 924 dias, passou por 5 (cinco) aditivos, resultando em um montante final de R$ 160.470.669,06 e extensão do prazo para 1.440 (mil quatrocentos e quarenta) dias corridos.

6. Em 15/5/2014, a Petrobras notificou a empresa Jaraguá acerca da rescisão do Contrato 8500.0000072.10-2, motivada pelo descumprimento de obrigações contratuais, conforme registrado na correspondência ENGAB/IERENEST/IEHDT 12/2014 (peça 2). A decisão teve por fundamento, entre outras infrações, o atraso na execução das obras, dificuldades no cumprimento de obrigações trabalhistas, paralisação das atividades na Refinaria Abreu e Lima sem justificativa prévia — ocorrida em 17/4/2014 — e a não apresentação, mesmo após solicitação da fiscalização, dos comprovantes de regularidade contratual e legal, em afronta a dispositivos expressos do contrato (itens 11.1.1, 11.1.2 e 11.1.8).

7. Registra-se ainda que, em 12/5/2015, a empresa Jaraguá apresentou pedido de instauração de arbitragem contra a Petrobras, perante o Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC), alegando desequilíbrio econômico-financeiro relacionado ao aludido contrato. O procedimento arbitral (CAM-CCBC 37/2015/SEC) encontra-se atualmente em fase instrutória, com a produção de prova pericial em curso, segundo informações do Tomador de Contas.

8. O contrato sob análise foi abrangido pela fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2009, no tocante às chamadas verbas de chuvas, no bojo do processo TC 009.758/2009-3, figurando entre os ajustes contratuais objeto de deliberações por parte desta Corte, conforme Acórdãos 2.007/2017 e 2.197/2017-TCU-Plenário.

9. Em cumprimento aos itens 9.1 e 9.2 dos Acórdãos 2.007/2017 e 2191/2017-TCU-Plenário, além do disposto no Acórdão 275/2020, também do Plenário desta Corte, todos exarados no âmbito do processo TC 009.758/2009-3, a Petrobras, constituiu, por meio do DIP PRGE 447/2017, um Grupo de Trabalho destinado à quantificação de possíveis prejuízos decorrentes dos pagamentos efetuados com base nos anexos contratuais intitulados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências', no contexto dos contratos celebrados para a execução das obras da Refinaria Abreu e Lima (Rnest).

10. Os trabalhos foram concluídos em 8/3/2018, ocasião em que o relatório final consolidou os

achados e propiciou subsídios técnicos às providências cabíveis no âmbito das apurações em curso (peça 82 do TC 010.004/2022-0).

11. Por intermédio do Acórdão 275/2020-TCU–Plenário, proferido em 12/2/2020, foi reformulada a redação do subitem 9.2.1 dos Acórdãos 2007/2017-TCU– Plenário e 2191/2017-TCU – Plenário, esclarecendo-se a necessidade de prosseguimento, por parte da Petrobras, das medidas relacionadas à Tomada de Contas Especial (TCE) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest).

12. No contexto dessas providências e em conformidade com o devido trâmite processual, formalizou-se, em 31/5/2022, a Tomada de Contas Especial TC 010.004/2022-0, com a finalidade de consolidar a apuração dos débitos oriundos das denominadas 'verbas de chuvas' nos contratos celebrados no âmbito da Rnest, viabilizando a quantificação dos montantes envolvidos e a adequada responsabilização dos agentes competentes.

13. No bojo do mencionado processo, a Comissão da Petrobras encaminhou o Relatório TCE Rnest 01/2020, juntado à peça 182 daqueles autos. Quanto ao Contrato 8500.0000072.10.2, objeto da presente tomada de contas especial, constatou-se um dano no montante de R$ 150.527,67 (valor atualizado até 1/10/2020), sendo estabelecido o nexo de causalidade e imputada a responsabilidade à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.

14. A Unidade Técnica (AudTCE), ao examinar a tomada de contas especial instaurada pela Petrobras (peças 225 a 226 do TC 010.004/2022-0), identificou a existência de vícios de difícil saneamento, os quais comprometiam a regularidade e a viabilidade do seu prosseguimento. Diante desse cenário, propôs-se o apensamento do TC 010.004/2022-0 ao processo originário TC 009.758/2009-3, além da notificação da estatal acerca do descumprimento das determinações anteriormente exaradas por esta Corte de Contas.

15. O Tribunal acolheu a supracitada proposta e, por meio do Acórdão 1.133/2023-TCU–Plenário, determinou que a Petrobras instaurasse procedimentos administrativos voltados à apuração do montante das indenizações decorrentes dos pagamentos efetuados com fundamento nos anexos contratuais intitulados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências'. Além disso, impôs a individualização dos processos de TCE para cada contrato em que fosse reconhecido dano e determinou ajustes na quantificação do débito inicialmente efetuada pela estatal.

16. Balizado pelo acórdão acima referido, a Petróleo Brasileiro S.A. instaurou a presente tomada de contas especial. O fundamento para a instauração do processo, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 56), foi a constatação da seguinte irregularidade, com ajustes oportunos aqui realizados:

> *'Pagamentos referentes aos anexos contratuais denominados Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências, adotando-se metodologia considerada antieconômica pelo TCU, no contrato 8500.0000072.10.2, resultando em dano à Petrobras.'*

17. A empresa 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 presente tomada de contas especial.

18. No relatório (peça 57), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 258.666,89, em 1/1/2024, imputando-se a responsabilidade à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda., na condição de contratado.

19. Em 8/10/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 61), 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 62 e 63).

20. Em 12/11/2024, 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 64).

21. Na instrução anterior (peça 69), concluiu-se que o processo se encontrava regularmente constituído e reunia os requisitos necessários ao seu prosseguimento, nos termos da IN TCU 98/2024 e da Resolução TCU 344/2022. Diante desse cenário, propôs-se a citação da empresa responsável, conforme detalhado na seção seguinte.

II.2. Irregularidade e responsabilização que motivaram as citações (peça 69, pp. 5-12)

22. Situação encontrada: Foram realizados pagamentos referentes aos anexos contratuais denominados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências', adotando-se metodologia considerada antieconômica pelo TCU, no Contrato 8500.0000072.10.2, resultando em dano à Petrobras.

23. O relatório do Fiscobras 2009 (peça 1, p. 58, do TC 009.758/2009-3), revelou falhas substanciais na estrutura metodológica adotada para cálculo e controle das verbas indenizatórias pagas em razão de paralisações por chuvas nos contratos da Rnest. Os principais achados podem ser assim sintetizados:

a) Identificou-se o desvirtuamento da finalidade da verba, cujo propósito inicial era meramente indenizatório, mas que, em decorrência de critérios inadequados, acabou por permitir a obtenção de lucros por parte das contratadas mesmo diante da paralisação das atividades;

b) Verificou-se a utilização indevida de custos operacionais (produtivos) para estimar indenizações de equipamentos parados, contrariando as diretrizes do Manual do Sicro, que orienta o uso de custos improdutivos nesses casos;

c) Constatou-se fragilidade nas memórias de cálculo apresentadas, que, além de incompletas e fora do formato exigido, careciam de elementos fundamentais, como o quantitativo de dias de chuva considerados;

d) Apurou-se incompatibilidade entre os critérios de estimativa da verba e os dispositivos contratuais, o que ampliava o risco de subestimativas e abria margem a prejuízos relevantes para a Petrobras; e

e) Observou-se a ausência de comprovação efetiva dos custos declarados, uma vez que não era promovido o cotejo entre os valores informados e os registros salariais constantes nas folhas de pagamento.

24. Tais fragilidades evidenciavam risco elevado de dano ao erário e revelavam uma sistemática de medição antieconômica, incompatível com os princípios da boa gestão dos recursos públicos. Esse cenário motivou a atuação corretiva desta Corte, que determinou à Petrobras a revisão da metodologia adotada, com vistas a assegurar a adequada apropriação dos períodos de paralisação e dos custos unitários aplicáveis, bem como a restringir pagamentos vinculados ao 'Anexo de Chuvas' que não observassem os critérios estabelecidos pelo Tribunal.

25. Dessa forma, a Petrobras apresentou, em 25/2/2011, nova metodologia para o ressarcimento das paralisações, submetendo-a à apreciação do TCU. Após examinar as alterações promovidas no 'Anexo de Chuvas' e as manifestações das empresas interessadas, o Tribunal, por meio do Acórdão 2144/2013-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), determinou que os pagamentos passassem a observar os critérios reformulados.

26. Mesmo após as adequações implementadas, persistiu a necessidade de reavaliar os anexos contratuais, o que ensejou a prolação de sucessivos acórdãos entre 2017 e 2019 no âmbito do TC 009.758/2009-3, voltados ao aperfeiçoamento das normas que disciplinavam os pagamentos decorrentes de paralisações climáticas, bem como à revisão dos dispêndios realizados.

27. Essa sucessão de eventos culminou no Acórdão 275/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), por meio do qual se determinou que a Petrobras desse prosseguimento às providências relacionadas à tomada de contas especial, com a quantificação das indenizações e a adoção de medidas voltadas ao eventual ressarcimento ao erário, conforme já registrado nesta instrução (itens 11 a 13).

28. Em atendimento às determinações desta Corte, a Petrobras instituiu Grupo de Trabalho para apurar os valores indenizatórios relacionados às paralisações por chuvas nos contratos da Rnest, cujos resultados foram consolidados no Relatório TCE Rnest 01/2020, que deu origem à Tomada de Contas Especial TC 010.004/2022-0.

29. No exame do processo, a AudTCE identificou vícios em sua constituição, o que levou o Tribunal a determinar, por meio do Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário, a instauração de processos individualizados por contrato e a adoção de diretrizes para o aprimoramento dos cálculos. Posteriormente, o Acórdão 2474/2023-TCU-Plenário tornou insubsistente a determinação relativa à exclusão de custos de equipamentos alugados sem comprovação documental.

30. Em cumprimento a essas deliberações, instaurou-se a presente tomada de contas especial, ocasião em que a Petrobras revisou os cálculos, conforme registrado no Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 57).

31. Em síntese, a análise realizada na instrução constante da peça 69 concluiu que a revisão dos cálculos promovida pela Petrobras observou as diretrizes estabelecidas no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário.

32. Naquela oportunidade, consignou-se que esta Corte, ao deliberar sobre a matéria, estabeleceu medidas destinadas ao aprimoramento da metodologia de cálculo das indenizações e à correção de distorções na apuração dos valores devidos, destacando-se a ampliação da base amostral, a exclusão de horas extras, a depuração dos custos de mão de obra e a revisão dos critérios de atualização monetária.

33. Em cumprimento às diretrizes estabelecidas por esta Corte, conforme consignado no Relatório do Tomador de Contas (peça 57) e na instrução anterior (peça 69), a Petrobras procedeu à revisão dos cálculos mediante adoção de base amostral ampliada e estatisticamente representativa, em consonância com aquela anteriormente considerada pela unidade técnica. À vista desses elementos, entendeu-se atendida, sob esse aspecto, a determinação constante do Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário.

34. Quanto às horas extras, o tomador de contas informou não haver registros dessa rubrica nas memórias de cálculo ou nos documentos relativos às paralisações por chuvas, após verificação dos Relatórios Diários de Campo e demais documentos comprobatórios.

35. No que se refere à exclusão dos custos relativos à 'Cesta Básica', 'Plano de Saúde' e 'Plano Odontológico', registrou-se a retirada desses encargos das memórias de cálculo, diante da ausência de comprovação documental de seu pagamento, em conformidade com o item 9.1.3.3 do Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário.

36. Em relação aos custos de equipamentos alugados, consignou-se que a determinação inicial de exclusão desses valores foi posteriormente tornada insubsistente pelo Acórdão 2474/2023-TCU-Plenário, razão pela qual os cálculos observaram as premissas então vigentes.

37. Adicionalmente, a Petrobras revisou a metodologia de atualização monetária, passando a adotar o IPCA, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte.

38. As medidas implementadas resultaram em qualificação dos cálculos efetuados, permitindo que a quantificação do dano representasse, de forma mais precisa e aderente a dimensão dos pagamentos indevidos apurados. Dessa maneira, a instrução anterior avaliou que a estatal cumpriu integralmente as determinações exaradas no Acórdão 1.133/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), incorporando as diretrizes estabelecidas por esta Corte de Contas.

39. Objeto no qual foi encontrada a constatação: Contrato 8500.0000072.10.2 (peça 1), entre a Petrobras e empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. (CNPJ: 60.395.126/0001-34), tendo como objeto a execução dos serviços relativos à montagem dos Reformadores Tubulares (R-35004/R-36004) da Unidades de Geração de Hidrogênio (UGH – U-35 e U-36), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima – Rnest.

40. Evidências: documentos internos da Petrobras, como: contrato, aditivos, memórias de cálculo (peças 1 a 67, incluindo itens não digitalizáveis).

41. Critérios: Determinações expedidas no Acórdão 1.133/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

42. Causas: Utilização de parâmetros equivocados para pagamentos das denominadas 'verbas de chuvas' nos contratos da Petrobras.

43. Efeitos: Dano ao erário consistente na diferença entre os valores considerados devidos de acordo com a metodologia especificada e os efetivamente pagos.

44. O cálculo do valor considerado devido — correspondente ao montante que deveria ter sido pago à contratada em razão das paralisações por chuvas — encontra-se consolidado na planilha denominada Doc. 14 – '8500.0000072.10-2 - MC - Pagamento de Chuvas=0_TCE_2024', disponibilizada em itens não digitalizáveis à peça 67, na qual foram refletidos os valores revisados à luz das premissas fixadas por esta Corte.

45. Para o cálculo do dano propriamente dito foram utilizados dois conjuntos de dados essenciais: (i) os valores recalculados, constantes da planilha Doc. 14 - Planilha '8500.0000072.10-2 - MC - Pagamento de Chuvas=0_TCE_2024', os quais refletem os montantes considerados legítimos segundo a metodologia revisada; e (ii) os valores efetivamente pagos, constante do Relatório de Medição RM-48 (peça 5), atualizados conforme a planilha Doc. 15 - Planilha '8500.0000072.10-2 - MC - Atualização

Monetária do valor pago_TCE_2024' (a qual pode ser baixada em itens não digitalizáveis à peça 67), que consolida os pagamentos realizados no âmbito do supracitado. A partir dessa comparação, obteve-se a diferença entre o montante pago e o valor efetivamente devido, determinando-se assim o débito a ser ressarcido.

46. Após os pertinentes ajustes e atualização dos valores para a data de 1°/1/2024, o Tomador de Contas, apurou que o valor devido no Contrato 8500.0000072.10.2 é de R$ 786.313,25 (Doc 16 - Planilha '8500.0000072.10-2 - MC - Atualização Monetária=0_TCE_2024'), enquanto o montante pago à contratada foi de R$ 1.044.980,14 (Doc. 15 - Planilha '8500.0000072.10-2 - MC - Atualização Monetária do valor pago_TCE_2024'), resultando em uma diferença de R$ 258.666,89 (data base 1°/1/2024), conforme relatório do Tomador à peça 57, p. 25.

47. Responsabilização: Como historiado na Seção II.1 desta instrução, o débito objeto da citação foi imputado à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. (CNPJ: 60.395.126/0001-34). Dessa forma, a responsável foi citada nos seguintes termos:

47.1. Conduta: receber valores indevidos a título de indenização por paralisações decorrentes de chuvas, no âmbito do Contrato 8500.0000072.10.2, em desacordo com a metodologia finalmente consolidada pelo Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário.

47.2. Nexo de Causalidade: o recebimento indevido, resultante da aplicação de critérios inadequados nas medições das horas paralisadas, gerou dano ao erário correspondente à diferença entre o valor indenizatório corretamente apurado segundo a metodologia revisada e o montante efetivamente pago à contratada.

48. Encaminhamento: Citação da responsável, por intermédio do Ofício 16143/2025-TCU/Seproc (peça 72), com ciência em 21/5/2025 (peça 73) e resposta, após prorrogação, em 11/7/2025 (peças 82).

49. Citada por meio do Ofício 16143/2025-TCU/Seproc, de 12/5/2025 (peça 72), com Aviso de Recebimento dos Correios datado de 20/5/2025 (peça 73), a empresa responsável apresentou, inicialmente, pedido de acesso à peça sigilosa (peça 77) e solicitação de prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa (peça 78), tendo-lhe sido franqueado o acesso à documentação, conforme manifestação da AudTCE à peça 79.

50. Na sequência do regular trâmite processual, a empresa responsável, por intermédio de sua procuradora, apresentou alegações de defesa juntadas aos autos à peça 82.

51. Posteriormente, foi acostado o atestado odontológico emitido pelo cirurgião-dentista Luis Otávio Lucarini, informando a necessidade de afastamento das atividades laborais da Sra. Laura Lara Mezzelani, procuradora da empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. (peça 83).

52. Em razão desse afastamento, a defesa formulou novo pedido de devolução de prazo (peça 85), o qual foi acolhido por meio de despacho do Ministro Relator (peça 86), concedendo-se novo prazo para apresentação de alegações de defesa.

53. Após ser devidamente cientificada da decisão (peça 87), a defesa informou que as alegações já haviam sido protocolizadas nos autos, conforme peças 82 a 84, não havendo acréscimos à manifestação juntada.

III. EXAME TÉCNICO

54. Regularmente citada, a empresa responsável, por intermédio de sua procuradora constituída nos autos, apresentou alegações de defesa (peça 82), organizadas na seguinte estrutura:

a) Preliminar – Pedido de Devolução de Prazo (peça 82, p. 1);

b) Preliminar – Pedido de Extinção Do Processo – Questão Inserida em Litígio Arbitral (peça 82, p. 2);

c) Mérito: Inexistência de Responsabilidade – Desequilíbrio Econômico-Financeiro Do Contrato (peça 82, pp. 2-4);

d) Da Sujeição do 'Eventual' Crédito aos Efeitos da Recuperação Judicial da Jaraguá (peça 82, p. 4-5);

e) Pedidos Finais (peça 82, pp. 4-5);

III.1 Resumo das Alegações de Defesa apresentadas (peça 82)

Preliminar – Pedido de Devolução de Prazo (peça 82, p. 1)

55. As alegações de defesa iniciam-se com a identificação da empresa responsável, a indicação de sua represente processual e a exposição inicial do objeto da controvérsia submetida à apreciação desta Corte.

56. Em sede preliminar, a defesa requer a devolução do prazo para apresentação da manifestação,

sob o argumento de impedimento temporário decorrente de procedimento cirúrgico odontológico ao qual a advogada constituída nos autos teria sido submetida, circunstância que, segundo alega, teria limitado momentaneamente o regular exercício da atividade profissional.

57. Em seguida, a defesa sustenta que, em razão do sigilo anteriormente atribuído à peça 67, o acesso integral à documentação constante dos autos somente teria sido viabilizado em 1/7/2025. Argumenta, nesse contexto, que o expressivo volume documental — superior a 500 páginas — demandaria prazo adicional para adequada análise do material e elaboração da manifestação defensiva.

58. Com efeito, fundamentando-se no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, pleiteia o reconhecimento da tempestividade da manifestação, em observância às garantias do contraditório e da ampla defesa.

Preliminar – Pedido de Extinção Do Processo – Questão Inserida em Litígio Arbitral (peça 82, p. 2)

59. Em tópico seguinte, a defesa suscita preliminar de extinção do feito, alegando que as controvérsias relativas ao Contrato 8500.0000072.10.2, firmado entre a Jaraguá e a Petrobrás, seria objeto do procedimento arbitral CAM-CCBC 37/2015/SEC, instaurado previamente à presente tomada de contas.

*60. Sustenta, nesse sentido, que a matéria, por ter sido submetida à jurisdição arbitral, nos termos da cláusula compromissória, não possibilitaria avaliação por parte desta Corte, razão pela qual a análise aqui empreendida configuraria **bis in idem** e afronta à competência do juízo arbitral.*

61. Assim, sob esse prisma requer o indeferimento do débito inicialmente atribuído à empresa e a extinção do processo.

Mérito: Inexistência de Responsabilidade – Desequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato (peça 82, pp. 2-4)

62. No mérito, a defesa inicia rememorando o objeto do Contrato 8500.0000072.10-2. Sustenta, nesse contexto, que os valores recebidos a título de verbas ora questionadas decorreram de instrumento contratual válido e eficaz, executado sob fiscalização direta da contratante, com medições regularmente documentadas, homologadas e pagas pela própria Petrobras.

63. Nessa mesma linha, alude que a adoção de nova metodologia de cálculo por esta Corte de Contas implicaria alteração relevante das premissas originalmente consideradas na formação do preço contratual. Argumenta que, à época da elaboração do orçamento, os custos relacionados ao tema foram estimados com base no arcabouço normativo e nas condições contratuais então vigentes, especialmente quanto à previsão de limite de 3% para ressarcimentos. Nesse contexto, afirma que a aplicação superveniente de critério diverso produziria impacto econômico negativo sobre o contrato, com potencial agravamento de seu equilíbrio econômico-financeiro.

64. Alude a defesa que as previsões adotadas se basearam em dados meteorológicos oficiais, fornecidos pelo Instituto Agronômico de Pernambuco e pela Agência Pernambucana de Águas e Clima. Acrescenta que as paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas efetivamente ocorreram durante a execução contratual, tendo sido reconhecidas pela fiscalização da Petrobras e registradas nos Relatórios Diários de Obra.

65. Argumenta que as paralisações climáticas geraram custos relevantes não apenas com pessoal, mas também com contratos de locação de equipamentos e veículos, pagos mensalmente sem previsão de desconto por inatividade. Sustenta que a alteração posterior da metodologia de cálculo desconsidera a matriz de riscos originalmente pactuada e compromete o equilíbrio contratual e a segurança jurídica. Ressalta, ainda, que a Petrobras reconheceu tais paralisações e efetuou os pagamentos indenizatórios previstos no contrato, razão pela qual a revisão metodológica posterior, com efeitos retroativos e sem comprovação de ilicitude ou dolo, não poderia fundamentar a responsabilização da contratada.

66. Infere que o entendimento firmado no Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário não poderia ser aplicado retroativamente para questionar valores que, à época, foram reconhecidos pela Administração. Afirma que tal medida violaria os princípios da segurança jurídica, da legalidade e da boa-fé. Aduz, ainda, que eventual devolução de valores pagos em razão de paralisações climáticas contratualmente admitidas acarretaria desequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, em afronta ao pacta sunt servanda e ao art. 65, II, 'd', da Lei 8.666/1993.

67. Acrescenta, ainda, que não houve enriquecimento ilícito nem atuação dolosa ou de má-fé por parte da contratada. Afirma a empresa teria suportado impactos operacionais e financeiros relevantes em razão das interrupções dos serviços e da necessidade de manutenção de recursos mobilizados durante os períodos de paralisação.

68. Nesse sentido, entende a defesa que o débito de R$ 276.696,52 resultaria de mera divergência

metodológica na mensuração dos custos indenizáveis, não representando dano ao erário, uma vez que os custos operacionais foram efetivamente suportados e documentados pela empresa.

69. Reafirma que a imputação decorre de revisão posterior dos critérios de cálculo, em descompasso com as condições contratuais e com os atos praticados pela Petrobras à época dos fatos.

70. Requer, portanto, o afastamento da metodologia aplicada, o reconhecimento da inexistência de dolo ou irregularidade e o consequente indeferimento da imputação de débito.

Da Sujeição do 'Eventual' Crédito aos Efeitos da Recuperação Judicial da Jaraguá (peça 82, pp. 4-5)

71. Em tópico seguinte, informa que eventual crédito decorrente da presente TCE submete-se aos efeitos da recuperação judicial da empresa Jaraguá, requerida em 17/6/2014 e processada pela 7ª Vara Cível de Sorocaba/SP, nos termos do art. 49 da Lei 11.101/2005. Argumenta que o suposto dano decorre de contrato firmado em 2010 e de medições realizadas em 2013 e março de 2014, portanto anteriores ao pedido de recuperação, circunstância também mencionada pela unidade técnica desta Corte (peça 69, item 19). Assim, eventual cobrança deveria ser habilitada no processo recuperacional e observar os critérios de atualização definidos naquele juízo, com limitação dos encargos até a data do pedido.

Pedidos Finais (peça 82, pp. 4-5)

72. Finaliza a peça de defesa requerendo: (i) o acolhimento da preliminar de devolução de prazo, a fim de assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa; (ii) o reconhecimento da litispendência e a extinção do processo, diante da existência de procedimento arbitral sobre o contrato; (iii) no mérito, o afastamento da metodologia de cálculo adotada, com o reconhecimento da ausência de dolo ou irregularidade, da legitimidade dos pagamentos realizados e da improcedência do débito; e (iv) subsidiariamente, o reconhecimento de que eventual crédito se submete aos efeitos da recuperação judicial da empresa, com sua habilitação no respectivo processo.

Análise

73. No tocante à preliminar suscitada pela defesa, referente ao pedido de devolução de prazo para apresentação de manifestação em razão de alegado impedimento temporário da procuradora constituída nos autos, verifica-se que a questão restou superada no curso regular da instrução processual.

74. Conforme relatado na seção 'Histórico', a empresa foi regularmente citada por meio do Ofício 16143/2025-TCU/Seproc (peça 72), com Aviso de Recebimento datado de 20/5/2025 (peça 73). Na sequência, a responsável apresentou pedido de acesso à peça sigilosa (peça 77) e solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (peça 78), tendo-lhe sido franqueado o acesso à documentação, conforme manifestação da unidade técnica (peça 79). Posteriormente, foram protocoladas as alegações de defesa (peça 82), sendo juntado, em momento subsequente, atestado odontológico indicando afastamento temporário da procuradora da empresa (peça 83).

75. Diante desse quadro, a defesa formulou novo pedido de devolução de prazo (peça 85), o qual foi acolhido por meio de despacho do Ministro Relator (peça 86), concedendo-se prazo adicional para manifestação. Após a devida ciência da decisão (peça 87), a própria defesa informou que as alegações já haviam sido apresentadas anteriormente (peças 82 a 84), não havendo acréscimos à manifestação protocolizada.

76. Assim, observa-se que foi oportunizada à responsável a concessão de prazo suplementar para manifestação, em homenagem ao princípio da verdade material, razão pela qual se considera plenamente assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, não se verificando qualquer prejuízo processual à parte.

*77. Superada essa questão, passa-se ao exame da preliminar suscitada pela defesa, segundo a qual a existência de procedimento arbitral perante a CAM-CCBC impediria a atuação desta Corte de Contas na avaliação de mérito da controvérsia sob pena de **bis in idem** e afronta à competência do juízo arbitral.*

78. Inicialmente, observa-se que a alegação se limita à menção à existência do Processo Arbitral CAM-CCBC 37/2015/SEC, sem demonstração objetiva de que o objeto lá discutido coincide com a matéria examinada nestes autos. Em suma, não há comprovação, portanto, que a metodologia de cálculo das indenizações por paralisações decorrentes de chuvas, objeto deste processo, esteja sendo apreciada naquele juízo.

79. Cumpre destacar, ademais, que a presente tomada de contas especial não tem por finalidade rediscutir direitos contratuais entre as partes, mas verificar a regularidade dos pagamentos efetuados

com recursos públicos e a aderência da metodologia de cálculo das indenizações às diretrizes fixadas por esta Corte, notadamente aquelas estabelecidas no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário. O exame, portanto, dirige-se à quantificação do eventual dano e à aferição da conformidade dos dispêndios realizados, não se confundindo com qualquer análise de reequilíbrio econômico.

80. Nesse contexto, a simples existência de procedimento arbitral não tem o condão de afastar a competência constitucional do Tribunal de Contas da União. As esferas arbitral e de controle externo são autônomas e possuem finalidades distintas, não sendo possível admitir que eventual discussão travada no âmbito privado impeça o exercício das atribuições deste Tribunal.

81. Ainda que se admitisse, apenas para fins argumentativos, a existência de decisão arbitral abrangendo os aspectos discutidos nestes autos, tal circunstância não afastaria a competência desta Corte para examinar a regularidade dos pagamentos realizados com recursos públicos e apurar eventual dano ao erário. Eventuais decisões oriundas de esferas distintas devem ser harmonizadas à luz dos princípios da segurança jurídica e da preservação do interesse público.

82. Diante da ausência de demonstração de identidade material entre o objeto da arbitragem e o da presente tomada de contas especial, bem como considerando que a matéria ora examinada se insere no âmbito das competências próprias desta Corte, rejeita-se a preliminar suscitada pela defesa, prosseguindo-se na análise do feito.

*83. Nessas condições, não há que se falar em **bis in idem**, porquanto não se está diante da reapreciação de idêntico objeto em esferas coincidentes, mas do exercício de competências distintas, cada qual voltada a finalidades próprias.*

84. Não se identificam, portanto, óbices ao prosseguimento da presente tomada de contas especial, que se insere no âmbito próprio do controle externo e da tutela do erário.

85. Com efeito, os argumentos preliminares aqui analisados devem ser refutados.

86. Passe-se então a análise dos argumentos de mérito suscitados pela defendente.

87. Quanto à pretensão de afastamento do débito sob o argumento de que os pagamentos relativos às verbas de chuva seriam válidos — por terem sido as paralisações fiscalizadas pela Petrobras e registradas em medições regularmente documentadas, homologadas e posteriormente quitadas pela própria estatal — cumpre esclarecer que a regular formalização desses atos não afasta a necessidade de exame da economicidade dos valores desembolsados.

88. Com efeito, ainda que os pagamentos tenham observado à legalidade e os procedimentos então vigentes, subsiste a obrigação de verificar a economicidade do ato, o que, no caso concreto, consiste em aferir se a metodologia empregada para a quantificação das indenizações cumpriu o propósito inicial, meramente indenizatório, de modo a assegurar a correta apropriação dos períodos de paralisação e dos custos unitários aplicáveis. Nessa perspectiva, a análise empreendida nestes autos não se dirige à validade formal das medições, mas à adequação dos critérios utilizados para a apuração dos valores indenizatórios, sob o prisma da economicidade.

89. Vale dizer, não se discute a validade do contrato celebrado com a Petrobras nem a regular formalização do denominado 'Anexo de Chuvas'. Tampouco se questiona a veracidade dos registros de paralisações decorrentes de chuvas ou descargas atmosféricas, isto é, não está em análise a ocorrência dos eventos climáticos que ensejaram a interrupção temporária dos serviços.

90. A controvérsia realmente restringe-se à metodologia empregada para a quantificação das indenizações correspondentes, com o objetivo de evitar o desvirtuamento da finalidade originalmente indenizatória da verba, a qual, em razão de critérios inadequados, acabou por permitir a obtenção de ganhos por parte das contratadas mesmo em períodos de paralisação das atividades.

91. Nesse sentido, cumpre lembrar que, por ocasião do Fiscobras 2009, o TCU já havia identificado inconsistências relevantes na sistemática de cálculo dessas verbas no âmbito dos contratos da Rnest. O Relatório de Fiscalização 105/2009 (peça 1, p. 58 do TC 009.758/2009-3) apontou que a metodologia adotada apresentava falhas capazes de desvirtuar a natureza meramente indenizatória da verba, permitindo inclusive a geração de ganhos às contratadas em situações de paralisação das atividades. Entre os achados registrados, destacaram-se a utilização indevida de custos produtivos para estimar equipamentos paralisados, fragilidades nas memórias de cálculo, ausência de comprovação dos custos declarados e incompatibilidades entre os critérios de estimativa e os próprios dispositivos contratuais.

92. Importa registrar que o contrato ora examinado foi celebrado em 2010, momento em que tais fragilidades já haviam sido identificadas pela fiscalização originária. Nesse contexto, o fato de as medições terem sido formalmente registradas e homologadas pela Petrobras não afasta a competência

desta Corte para avaliar a economicidade dos critérios adotados.

93. No caso concreto, a revisão promovida à luz das diretrizes consolidadas no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário evidenciou que os valores pagos a título de indenização superaram aqueles efetivamente devidos segundo a metodologia considerada adequada por este Tribunal. Após os ajustes realizados e a atualização dos montantes para a data-base de 1/1/2024, apurou-se que o valor devido no Contrato 8500.0000072.10-2 corresponde a R$ 786.313,25, ao passo que o montante pago atingiu R$ 1.044.980,14, resultando em diferença de R$ 258.666,89.

94. Diante desse cenário, a regular formalização das medições não afasta a conclusão de que a metodologia inicialmente empregada para o cálculo seja antieconômica, em afronta ao caráter meramente indenizatório da verba. Mostra-se, portanto, legítima a atuação desta Corte com vistas à apuração do dano ao erário.

95. Com efeito, o argumento aqui analisado não tem o condão de afastar o débito imputado.

96. De igual modo, não procede a alegação de que a metodologia delineada por esta Corte seria inovadora e não poderia ser aplicada ao caso concreto, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da legalidade e da boa-fé, bem como de afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do ajuste e ao princípio do pacta sunt servanda, previsto no art. 65, II, 'd', da Lei 8.666/1993.

97. De plano cabe destacar que não se trata de aplicação retroativa de nova metodologia, mas sim do exercício regular, contínuo e progressivo do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, que visa aferir a conformidade e a economicidade dos pagamentos realizados pela administração pública à luz dos parâmetros técnicos e jurídicos.

98. Desde o Fiscobras 2009, a matéria referente ao ressarcimento de custos por paralisações decorrentes de chuvas nos contratos da Rnest foi objeto de reiteradas deliberações do TCU. O próprio Relatório da Fiscalização originária (peça 1, p. 58 do TC 009.758/2009-3) já apontava as inconsistências como a utilização indevida de custos operacionais (produtivos, onde o equipamento está funcionando e executando serviço) para estimar indenizações de equipamentos parados, contrariando as diretrizes do Manual do Sicro, que orientavam, já àquela época, o uso de custos improdutivos (equipamentos desligados, sem executar qualquer serviço) nesses casos.

99. Resgatando a cronologia dos fatos, constata-se que o Acórdão 271/2011-TCU-Plenário já determinara a revisão do Anexo XV dos contratos, apontando as impropriedades da metodologia então vigente e exigindo a adequação dos critérios, como a utilização dos custos improdutivos para o cálculo das indenizações.

100. Em seguida, o Acórdão 2270/2011-TCU-Plenário impôs cautelares e determinou a oitiva das partes, reconhecendo a necessidade de debate à luz do devido processo legal.

101. Por seu turno, o Acórdão 2144/2013-TCU-Plenário acolheu a proposta de metodologia revisada, autorizando pagamentos conforme critérios revisados e determinando nova oitiva das partes. Posteriormente, os Acórdãos 2007/2017-TCU-Plenário e 2191/2017-TCU-Plenário determinaram a anulação dos Anexos XV e a quantificação dos valores devidos, com base em critérios técnicos definidos pela unidade instrutiva, e a instauração de tomada de contas especial caso fosse identificado pagamento superior ao devido.

102. O processo foi ainda objeto de debates procedimentais, com o Acórdão 953/2019-TCU-Plenário declarando a nulidade da ordem de anulação dos Anexos XV por cerceamento de defesa, mas mantendo a necessidade de quantificação dos valores e apuração de eventuais danos. O Acórdão 275/2020-TCU-Plenário, por sua vez, reformulou a redação das determinações, esclarecendo que a Petrobras deveria dar prosseguimento à tomada de contas especial, quantificando as indenizações e adotando medidas para eventual ressarcimento ao erário.

103. Portanto, verifica-se que a consolidação dos parâmetros técnicos fixados no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário não configura inovação normativa, mas representa o desfecho de um processo de amadurecimento institucional decorrente de sucessivos debates e aperfeiçoamentos voltados a assegurar que os pagamentos realizados observem os princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência.

104. Assim, o que se observa, no caso concreto, é a evolução natural do entendimento desta Corte sobre matéria de alta complexidade técnica, marcada por sucessivas deliberações, oitivas das partes, revisões metodológicas e ajustes procedimentais, sempre com vistas à proteção do interesse público e à adequada recomposição do erário.

105. Cuida-se, portanto, de aferição da economicidade dos dispêndios realizados pela Petrobras à luz

do entendimento consolidado ao longo das deliberações que se sucederam desde a fiscalização originária (Fiscobras 2009), processo esse inerente ao exercício do controle externo e que não se confunde com aplicação retroativa indevida de nova metodologia como quer fazer crer a defesa.

106. Ademais, admitir que o controle externo estaria impedido de evoluir em sua compreensão técnica e de exigir a observância de critérios mais precisos e aderentes ao interesse público equivaleria a esvaziar a função constitucional do TCU e a perpetuar eventuais distorções ou ineficiências detectadas ao longo do tempo. O dever de zelar pela boa gestão dos recursos públicos impõe ao Tribunal não apenas o direito, mas o dever de revisar, aprimorar e consolidar seus entendimentos, sempre respeitando o devido processo legal e o contraditório, como efetivamente ocorreu no presente caso.

107. Não se trata, assim, de aplicação retroativa de metodologia nova, mas da consolidação de parâmetros técnicos desenvolvidos ao longo do tempo, em resposta à complexidade da matéria e ao próprio contexto de execução dos contratos, muitos dos quais ainda se encontravam em curso durante as discussões travadas no âmbito desta Corte.

108. Assim, não procede a alegação de que a aplicação dos critérios consolidados pelo Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário representaria inovação metodológica ou alteração superveniente das premissas contratuais originalmente consideradas. O referido entendimento não instituiu nova disciplina para as indenizações por paralisações climáticas, mas apenas consolidou, após longo processo de amadurecimento institucional, parâmetros técnicos destinados a corrigir distorções identificadas na sistemática de cálculo então empregada.

109. Desse modo, a revisão promovida pela Petrobras não implica reconfiguração da matriz de riscos nem afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tampouco desconsidera a ocorrência das paralisações ou os registros efetuados pela fiscalização da Petrobras. O que se examina, em verdade, é a adequação da metodologia utilizada para quantificação das indenizações, a qual se revelou incompatível com critérios de economicidade e com a finalidade estritamente ressarcitória da verba.

110. Nesse contexto, a aplicação dos parâmetros fixados por esta Corte representa o desfecho de um processo de depuração técnica voltado à correta mensuração dos valores devidos e à adequada recomposição do eventual dano ao erário, motivo pelo qual os argumentos aqui analisados devem ser refutados.

111. Quanto à suposta quebra do equilíbrio econômico-financeiro motivada pela aplicação da metodologia ajustada, carecem de fundamento as alegações da defesa.

112. Releva mencionar que, no caso concreto, o contrato previa o ressarcimento de custos decorrentes de intempéries no montante estimado de R$ 4.537.394,56, conforme indicado no 'Anexo II – A - Planilha de Preços' (peça 4), valor correspondente a 3% do montante global do ajuste, limite máximo expressamente estipulado para as chamadas verbas de chuva. Desse modo, ao celebrar o contrato, a contratada tinha plena ciência não apenas da existência desse teto indenizatório, mas também do contexto institucional em que se inseria a matéria, haja vista que, desde o Relatório de Fiscalização 105/2009 (peça 1, p. 58 do TC 009.758/2009-3), já se encontrava em debate no âmbito desta Corte a adequação da metodologia empregada para cálculo dessas indenizações nos contratos da Rnest.

113. Por outro lado, o débito imputado à contratada, decorrente da aplicação da metodologia revisada de cálculo das verbas de chuva, alcançou o montante de R$ 258.666,89, atualizado até 1º/1/2024, valor que, quando confrontado com o limite contratualmente previsto para tais indenizações, revela-se manifestamente incapaz de produzir qualquer desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao contrário do que sustenta a defesa. Cumpre recordar, ademais, que as verbas de chuva possuem natureza estritamente indenizatória, destinando-se exclusivamente à recomposição de custos efetivamente suportados em razão de paralisações decorrentes de intempéries. Nessa perspectiva, a percepção desses valores pressupõe a comprovação dos gastos incorridos, bem como a sua conformidade com os critérios técnicos admitidos para fins de ressarcimento.

114. Assim, caso pretendesse afastar os ajustes promovidos pela Petrobras, incumbia à contratada demonstrar, mediante documentação idônea, a efetiva ocorrência dos custos glosados e sua aderência aos parâmetros reconhecidos para fins indenizatórios, ônus do qual não se desincumbiu. À vista disso, não prosperam as alegações de violação ao equilíbrio econômico-financeiro ou de revisão indevida das premissas contratuais, devendo ser integralmente refutados os argumentos apresentados pela defesa.

115. Relativamente à submissão de eventual crédito desta tomada de contas especial aos efeitos da recuperação judicial, procedem as alegações da defesa.

116. Nos termos do art. 49 da Lei 11.101/2005, os créditos existentes na data do pedido sujeitam-se ao

juízo universal da recuperação, devendo ser habilitados e tratados no âmbito daquele processo.

117. Essa compreensão encontra respaldo no entendimento desta Corte de Contas. No Acórdão 2880/2018-TCU-Plenário, ao examinar situação análoga, o Tribunal reconheceu que créditos de natureza não tributária podem submeter-se aos efeitos da recuperação judicial, em respeito ao juízo universal, cabendo ao ente credor promover a habilitação do crédito no processo recuperacional. Na mesma linha, o Acórdão 2313/2025-TCU-Plenário consignou que a homologação do plano de recuperação implica a novação dos créditos a ele sujeitos, passando a obrigação a ser regida exclusivamente pelas condições estabelecidas no plano aprovado judicialmente.

118. Assim, embora permaneça íntegra a competência desta Corte para examinar os fatos e apurar eventual dano ao erário, a forma de satisfação do crédito eventualmente reconhecido deve observar o regime jurídico próprio da recuperação judicial, com a habilitação no juízo competente e a observância das regras de pagamento estabelecidas no plano homologado. Tal solução preserva a atuação do controle externo sem desconsiderar os efeitos jurídicos decorrentes do processo de recuperação, em consonância com a jurisprudência do próprio Tribunal.

119. Diante do exposto, verifica-se que todos os pedidos formulados pela defesa foram devidamente examinados nesta instrução, conforme consignado nos parágrafos precedentes. A preliminar de devolução de prazo foi acolhida à época, assegurando-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Por outro lado, não se evidenciou a alegada litispendência com procedimento arbitral, tampouco prosperaram as impugnações dirigidas à metodologia de cálculo adotada, a qual se revelou aderente às determinações desta Corte.

120. Reconhece-se, por outro lado, que eventual crédito decorrente desta TCE se submete aos efeitos da recuperação judicial da empresa, circunstância que, contudo, não interfere na análise de mérito ora realizada. Assim, rejeitam-se os demais pedidos formulados pela defendente, propondo-se o julgamento das presentes contas como irregulares, com imputação de débito à empresa responsável.

IV. CONCLUSÃO

121. Esta TCE foi instaurada para dar cumprimento às determinações proferidas no Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário, no âmbito do TC 010.004/2022-0, tendo por objeto a percepção indevida de receitas decorrentes de medições vinculadas aos anexos contratuais denominados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências', no âmbito do Contrato 8500.0000072.10.2.

122. Nestes autos, discutiram-se os pagamentos a título de 'verbas de chuvas' destinados à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda., contratada pela Petrobras para a execução dos serviços relativos à montagem dos Reformadores Tubulares (R-35004/R-36004) das Unidades de Geração de Hidrogênio (UGH – U-35 e U-36) da Rnest, compreendendo fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica.

123. Regularmente citada, a responsável apresentou alegações de defesa, cujos argumentos foram examinados ao longo desta instrução e não se mostraram suficientes para elidir a irregularidade nem afastar o débito apurado. Foi proposto, portanto, serem rejeitadas as alegações de defesa relativas à suposta litispendência com procedimento arbitral e à impropriedade da metodologia de cálculo adotada, mantendo-se hígida a conclusão pela ocorrência de pagamento a maior no montante de R$ 258.666,89, na data-base de 1º/1/2024.

124. Foi proposto, ainda, que seja reconhecido que eventual crédito decorrente desta TCE se submeta aos efeitos da recuperação judicial da empresa, circunstância que, todavia, não interfere na análise de mérito nem impede o julgamento pela irregularidade das contas.

125. Os autos encontram-se aptos ao julgamento de mérito, razão pela qual será proposto o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, com imputação de débito.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

126. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. - Em Recuperação Judicial (CNPJ: 60.395.126/0001-34);

b) julgar irregulares as contas da empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. - Em Recuperação Judicial (CNPJ: 60.395.126/0001-34), com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c' e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º,

210 e 214, inciso III, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres da Petrobras, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, destacando-se que a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada responsável encontram-se descritos na matriz de responsabilização constante do Apêndice I desta instrução:

Irregularidade: Recebimento de pagamentos referentes aos anexos contratuais denominados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências', adotando-se metodologia considerada antieconômica pelo TCU, no Contrato 8500.0000072.10.2, resultando em dano à Petrobras.

Responsável	***Data***	***Valor original***
Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. - Em Recuperação Judicial (CNPJ: 60.395.126/0001-34)	*1º/1/2024*	*R$ 258.666,89*

Valor atualizado, com juros, até 18/3/2026: R$ 325.987,22 (peça 92)

c) aplicar à contratada, Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. - Em Recuperação Judicial (CNPJ: 60.395.126/0001-34), a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57 c/c o Regimento Interno, art. 267, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprove, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
d) autorizar, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;
e) autorizar, caso requerido pela responsável, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26, c/c o Regimento Interno, art. 217, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;
f) enviar cópia digital do acórdão a ser prolatado, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Petróleo Brasileiro S.A. e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e
g) informar à responsável e à Petrobras que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, tomada de contas especial instaurada pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em cumprimento às determinações exaradas no Acórdão 1.133/2023-Plenário, proferido no âmbito do TC 010.004/2022-0, tendo por objeto a apuração de dano decorrente de pagamentos efetuados no Contrato 8500.0000072.10.2, celebrado entre a estatal e a empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda., relativamente às receitas auferidas com base nos anexos contratuais denominados "*Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências*".

2. O referido contrato, firmado em 30/11/2010, tinha por objeto a execução dos serviços

relativos à montagem dos Reformadores Tubulares (R-35004/R-36004) das Unidades de Geração de Hidrogênio (UGH – U-35 e U-36) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), compreendendo o fornecimento de materiais, a montagem eletromecânica, a preservação, o condicionamento, os testes, a pré-operação, a partida, a operação assistida e a assistência técnica.

3. A presente TCE originou-se da constatação, no âmbito do Fiscobras 2009 (TC 009.758/2009-3), de falhas substanciais na estrutura metodológica adotada para o cálculo e o controle das verbas indenizatórias pagas em razão de paralisações por chuvas nos contratos da Rnest.

4. Após sucessivas deliberações desta Corte voltadas ao aperfeiçoamento da metodologia, o Acórdão 1.133/2023-Plenário determinou à Petrobras a instauração de processos individualizados de tomada de contas especial para cada contrato em que foi reconhecido dano, além de ajustes na quantificação do débito.

5. No caso concreto, após a revisão dos cálculos à luz das diretrizes fixadas por este Tribunal e a atualização dos valores para a data-base de 1º/1/2024, apurou-se que o valor devido no contrato correspondia a R$ 786.313,25, enquanto o montante efetivamente pago à contratada foi de R$ 1.044.980,14, resultando em diferença de R$ 258.666,89, imputada à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial, na condição de contratada beneficiária dos pagamentos.

6. A Petrobras instaurou a tomada de contas especial e, na fase interna, a empresa responsável foi comunicada, sem apresentar justificativas suficientes para elidir a irregularidade ou promover a devolução dos recursos.

7. No âmbito deste Tribunal, a responsável foi citada por meio do Ofício 16143/2025-TCU/Seproc (peça 72), com ciência em 21/5/2025.

8. A empresa, após pedido de acesso à peça sigilosa e sucessivas solicitações de prorrogação e devolução de prazo (esta última acolhida em razão de afastamento por motivo de saúde da procuradora), apresentou suas alegações de defesa (peça 82), tendo posteriormente informado não haver acréscimos à manifestação já protocolada.

9. Em suas alegações de defesa, a empresa apresenta preliminar de devolução de prazo, ao argumento de impedimento temporário da procuradora constituída, em razão de procedimento cirúrgico odontológico, bem como do expressivo volume documental dos autos.

10. Ainda em sede de preliminar, requer a extinção do processo, sob alegação de litispendência, ao fundamento de que as controvérsias relativas ao contrato seriam objeto do procedimento arbitral CAM-CCBC 37/2015/SEC, instaurado previamente, configurando a apreciação por esta Corte *bis in idem* e afronta à competência do juízo arbitral.

11. No mérito, sustenta a inexistência de responsabilidade, alegando que: i) os valores recebidos decorreram de instrumento contratual válido e eficaz, com medições regularmente documentadas, homologadas e pagas pela própria Petrobras; ii) a adoção de nova metodologia de cálculo implicaria alteração das premissas de formação do preço, com quebra do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste; iii) as paralisações climáticas efetivamente ocorreram e foram reconhecidas pela fiscalização; iv) o entendimento do Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário não poderia ser aplicado retroativamente, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da legalidade, da boa-fé e do *pacta sunt servanda* (art. 65, II, "d", da Lei 8.666/1993); e v) não houve enriquecimento ilícito, dolo ou má-fé.

12. Subsidiariamente, requer o reconhecimento de que eventual crédito decorrente da TCE se submete aos efeitos da recuperação judicial da empresa, requerida em 17/6/2014 e processada pela 7ª Vara Cível de Sorocaba/SP, nos termos do art. 49 da Lei 11.101/2005, por se referir a contrato e medições anteriores ao pedido de recuperação.

13. Em seu exame de mérito, a AudTCE propõe acatar parcialmente as alegações de defesa, sem prejuízo de julgar irregulares as contas da empresa, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa proporcional ao dano ao erário, nos seguintes termos.

14. Quanto à preliminar de devolução de prazo, a unidade técnica considera que a questão restou superada, pois foi efetivamente concedido prazo adicional à responsável, sem que se verificasse qualquer prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

15. Quanto à preliminar de litispendência, a AudTCE considera que não houve demonstração objetiva de identidade material entre o objeto da arbitragem e o desta TCE, registrando-se que este processo não visa rediscutir direitos contratuais entre as partes, mas verificar a regularidade e a economicidade dos pagamentos efetuados com recursos públicos.

16. Quanto ao mérito, entende a unidade instrutora que a regular formalização e homologação das medições não afasta a competência desta Corte para aferir a economicidade dos valores desembolsados. Argumenta que não se trata de aplicação retroativa de nova metodologia, mas do exercício regular, contínuo e progressivo do controle externo, à luz de matéria que vem sendo debatida desde o Fiscobras 2009, com sucessivas deliberações (Acórdãos 271/2011, 2.270/2011, 2.144/2013, 2.007/2017, 2.191/2017, 953/2019 e 275/2020, todos do Plenário), tendo o Acórdão 1.133/2023-Plenário consolidado parâmetros técnicos voltados a corrigir distorções já identificadas.

17. Quanto ao alegado desequilíbrio econômico-financeiro, a AudTCE considera que o débito de R$ 258.666,89 se mostra incapaz de produzir tal efeito quando confrontado com o limite contratual de R$ 4.537.394,56 (3% do valor global) estipulado para as verbas de chuva, cabendo à contratada comprovar documentalmente a efetiva ocorrência dos custos glosados.

18. Por fim, quanto à submissão do crédito aos efeitos da recuperação judicial, entende que assiste razão à defendente, uma vez que, nos termos do art. 49 da Lei 11.101/2005 e da jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.880/2018 e 2.313/2025, ambos do Plenário), a forma de satisfação do eventual crédito deve observar o regime jurídico próprio da recuperação judicial, sem prejuízo da competência do Tribunal para examinar os fatos e apurar o dano.

19. O Ministério Público junto ao Tribunal manifesta-se de acordo com a unidade técnica.

***

20. Acompanho, em essência, os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, divergindo, tão somente, quanto ao cálculo do débito, conforme esclareço em outro tópico a seguir.

21. Preliminarmente, verifico que **não houve prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal**. Com efeito, o marco inicial ocorreu em 14/8/2013 (conhecimento dos fatos pelo TCU), nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022. Desde então, sucederam-se eventos processuais interruptivos de modo que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente. Transcrevo, por elucidativa, a tabela constante da instrução de peça 69:

> "28. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Data	***Documento***	***Resolução 344***	***Efeito***

30/11/2010	*Contrato (peça 1)*		*Início da contagem para o prejuízo à defesa*
14/8/2013	*Acórdão 2144/2013 -TCU-Plenário (TC 009.758/2009-3)*	*Art. 5° inc.II; art. 8º*	*Início da Contagem da Prescrição quinquenal* *Interrupção do prejuízo à defesa (Consórcio chamado em oitiva)*
30/5/2016	*Instrução SeinfraOperações (peça 352 do TC 009.758/2009-3)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção da Quinquenal e início da intercorrente*
8/3/2018	*Relatório do Grupo de Trabalho da Petrobras (peça 82 do TC 010.004/2022-0)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção de ambas as prescrições quinquenal e intercorrente*
13/3/2020	*Relatório TCE RNEST 01/2020 (peça 182 do TC 010.004/2022-0)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção de ambas as prescrições quinquenal e intercorrente*
10/10/2022	*Despacho de Ministro concedendo acesso às peças sigilosas, além das manifestações que se seguiram até 12/2022 (ver peças 208 e 214 do TC 010.004/2022-0)*	*Art. 8º, §1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*
7/6/2023	*Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário (TC 010.004/2022-0)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção de ambas as prescrições quinquenal e intercorrente*"

22. Quanto ao mérito, verifico que os argumentos apresentados pela responsável não foram suficientes para elidir a irregularidade que deu causa ao débito.

23. Conforme mencionado, o relatório Fiscobras 2009 (peça 1, p. 58, do TC 009.758/2009-3) apurou falhas na metodologia de cálculo e controle das verbas indenizatórias pagas nos contratos da Rnest (achados descritos no item 4, *supra*).

24. Por meio do Acórdão 1.133/2023-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), alterado pelo Acórdão 2.474/2023-Plenário, este Tribunal estabeleceu uma metodologia de cálculo das indenizações baseada na seguinte premissa: **A empreiteira não tem direito a receber automaticamente tudo o que foi pago pela chamada 'verba de chuva'. Ela deve ser indenizada apenas pelos custos reais e comprovados**

que efetivamente sofreu em razão da paralisação causada pelas chuvas.

25. A metodologia assim definida pode ser resumida em cinco etapas:

a) etapa 1: identificar as horas efetivamente paradas;

b) etapa 2: calcular o custo horário;

c) etapa 3: excluir os valores que não representam prejuízo comprovado;

d) etapa 4: conferir se a medição original era confiável;

e) etapa 5: comparar o valor pago com o valor efetivamente devido.

26. Convém recordar que a metodologia determinada pelo Tribunal não busca eliminar a possibilidade de indenização por chuvas. Ela procura garantir que a indenização corresponda **apenas aos custos efetivamente suportados e comprovados**, evitando pagamentos baseados em estimativas, documentos insuficientes ou custos que não foram realmente incorridos.

27. Em outras palavras, o cálculo deixa de ser uma "verba de chuva" padronizada e passa a ser uma apuração individualizada do prejuízo real de cada contrato, apoiada em documentação técnica e contábil verificável.

28. Ora, no caso concreto, a unidade técnica destaca que:

> "*a revisão promovida à luz das diretrizes consolidadas no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário evidenciou que os valores pagos a título de indenização superaram aqueles efetivamente devidos segundo a metodologia considerada adequada por este Tribunal. Após os ajustes realizados e a atualização dos montantes para a data-base de 1/1/2024, apurou-se que o valor devido no Contrato 8500.0000072.10-2 corresponde a R$ 786.313,25, ao passo que o montante pago atingiu R$ 1.044.980,14, resultando em diferença de R$ 258.666,89*".

29. Nesse contexto, não prospera o argumento de que os valores recebidos decorreram de instrumento contratual válido e eficaz, com medições regularmente documentadas, homologadas e pagas pela própria Petrobras.

30. De fato, a regular formalização das medições, ainda que fiscalizadas, homologadas e pagas pela própria Petrobras, não afasta a necessidade de exame da economicidade dos valores desembolsados.

31. Não se questiona a validade do contrato, a regular formalização do "Anexo de Chuvas", tampouco a veracidade dos registros de paralisações por chuvas ou descargas atmosféricas, mas sim a adequação da metodologia empregada para a quantificação das indenizações, sob o prisma da economicidade.

32. Ainda que os pagamentos tenham observado os procedimentos vigentes, subsiste a obrigação de aferir se a metodologia cumpriu o propósito estritamente indenizatório da verba. No caso, os critérios inadequados permitiram que as contratadas obtivessem ganhos mesmo em períodos de paralisação das atividades, desvirtuando a finalidade ressarcitória. Portanto, a validade formal das medições não elide o débito imputado.

33. A imputação de débito à contratada também não afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme sustenta a responsável.

34. Com efeito, o contrato previa ressarcimento de intempéries no montante estimado de R$ 4.537.394,56 (3% do valor global do ajuste). O débito inicialmente calculado foi de R$ 258.666,89 (data-base 1º/1/2024), ou seja, um valor manifestamente incapaz de produzir qualquer desequilíbrio econômico-financeiro quando confrontado com o limite contratualmente previsto.

35. Ademais, as verbas de chuva destinam-se exclusivamente à recomposição de custos

efetivamente suportados. Sua percepção pressupõe a comprovação dos gastos incorridos e sua conformidade com os critérios técnicos admitidos.

36. Caso pretendesse afastar os ajustes, incumbia à contratada demonstrar, mediante documentação idônea, a efetiva ocorrência dos custos glosados e sua aderência aos parâmetros indenizatórios, ônus do qual a responsável não se desincumbiu.

37. Além disso, não há aplicação retroativa de nova metodologia, mas o exercício regular da atividade de controle externo por este Tribunal, que, em regra, ocorre *a posteriori*.

38. No caso em análise, verifico que as fragilidades metodológicas já haviam sido identificadas pela fiscalização originária (Fiscobras 2009), ou seja, antes da celebração do contrato. Portanto, a contratada, ao celebrar o ajuste, tinha (ou deveria ter) plena ciência do contexto institucional de discussão sobre a matéria e do teto indenizatório de 3%.

39. Por fim, destaco que a submissão de eventual crédito aos efeitos da recuperação judicial (art. 49 da Lei 11.101/2005) **não interfere na análise de mérito** da TCE, nem impede o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente constituição do título executivo extrajudicial.

40. Com efeito, **o deferimento do processamento da recuperação judicial, segundo o art. 6º, *caput*, da Lei 11.101/2005 (alterado pela Lei 14.112/2020), não implica paralisação de procedimentos administrativos tendentes à constituição de título executivo extrajudicial, nem submissão da questão ao juízo universal no âmbito do Poder Judiciário**.

41. O que a jurisprudência desta Corte reconhece é **a impossibilidade de o Tribunal de Contas da União adotar a indisponibilidade de bens**, considerando que o juízo universal tem competência exclusiva para promover medidas constritivas do patrimônio de empresa submetida à recuperação judicial. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes:

> "*Não é possível ao TCU decretar medida cautelar de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992) de empresa em situação de recuperação judicial, em razão da indivisibilidade e da universalidade do juízo de recuperação judicial (Lei 11.101/2005), que tem competência exclusiva para promover medidas constritivas do patrimônio de empresa submetida a esse regime e para o qual, se for o caso, devem ser encaminhados, por intermédio da AGU, os pedidos de bloqueio de bens formulados pelo Tribunal para assegurar o ressarcimento dos danos ao erário em apuração.*" (Acórdão 1.563/2020-Plenário, rel. Min. Vital do Rego).
>
> "*A decretação de indisponibilidade de bens incluídos em plano de recuperação judicial depende de autorização do juízo competente*". (Acórdão 435/2018-Plenário, rel. Min. André de Carvalho).

***

42. O relatório do tomador de contas excluiu os encargos de "Cesta Básica", "Plano de Saúde" e "Plano Odontológico" no custo horário da mão de obra, sob alegação de que **não foram identificadas evidências que comprovassem o efetivo pagamento desses custos pela contratada**, divergindo, portanto, do cálculo realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Petrobras.

43. Ao excluir essas rubricas, o valor histórico devido foi reduzido de R$ 474.820,98 (GT/2017) para R$ 424.969,55 na nova apuração, elevando, por conseguinte, o débito imputado à empresa (R$ 258.666,89, na data-base de 1/1/2024).

44. A tabela a seguir ilustra o cálculo do débito ao longo do tempo.

Etapa	Data-base	Valor Devido (Calculado)	Valor Pago	Diferença (Dano)
GT Petrobras	fev/2018	R$ 796.824,45	R$ 928.097,13	R$ 131.272,68
TCE RNEST 01/2020	01/10/2020	R$ 913.702,13	R$ 1.064.229,79	R$ 150.527,67
RI-TCE-00010 (2024)	01/01/2024	R$ 786.313,25	R$ 1.044.980,14	R$ 258.666,89

45. A questão central, neste ponto, consiste em definir se a ausência de comprovantes individualizados de pagamento seria suficiente, por si só, para afastar do custo horário da mão de obra os valores correspondentes à cesta básica e à assistência médico-odontológica, embora existam nos autos elementos objetivos demonstrando que tais benefícios constituíam **obrigações assumidas pela contratada e custos inerentes à manutenção de sua força de trabalho**.

46. É certo que o item 9.1.3.3 do Acórdão 1.133/2023-Plenário determinou a exclusão desses encargos quando não houvesse comprovação de seu efetivo pagamento.

47. Todavia, entendo que a aplicação dessa orientação ao caso concreto deve considerar as peculiaridades da instrução processual realizada nestes autos, especialmente porque **não se está diante de absoluta ausência de elementos probatórios**, mas de situação em que há documentação suficiente para demonstrar a existência da obrigação e, em parte, a própria ocorrência dos respectivos dispêndios.

48. Com efeito, a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) juntada à peça 36 estabelece expressamente **a obrigatoriedade de fornecimento de cesta básica aos trabalhadores horistas e de manutenção de plano ou seguro de saúde para os empregados das empresas que atuavam na RNEST e no Polo Petroquímico**.

49. Transcrevo, por oportuno, os seguintes excertos da CCT (peça 36):

"CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA - CESTA BÁSICA

Para os trabalhadores horistas das empresas representadas pelo SINICON, com obras na RNEST e POLO PETROQUIMICO, será concedida mensalmente, uma cesta básica ou o equivalente em ticket alimentação no valor de R$ 310,00 (trezentos e dez reais).

Parágrafo Primeiro - Aos trabalhadores mensalistas das empresas representadas pelo SINICON, com obras na RNEST e POLO PETROQUIMICO, com salário até o piso do maior horista, será concedida mensalmente, uma cesta básica ou o equivalente em ticket alimentação no valor de R$ 310,00 (trezentos e dez reais).

Parágrafo Segundo - O fornecimento da cesta básica não enseja salário "in natura" e está condicionado a inexistência de faltas injustificadas, ou não autorizadas, durante o mês em referência.

Parágrafo Terceiro – A cesta básica prevista nesta cláusula estará disponível para o trabalhador até o 5º dia útil após o pagamento do salário mensal.

(...)

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA - PLANO DE SAÚDE

As empresas, representadas pelo SINICON com obras na RNEST e POLO PETROQUIMICO, manterão Plano ou Seguro de Saúde para os seus empregados, com fator moderador limitando o desconto do trabalhador em no máximo 25% (vinte e cinco por cento) do custo dos procedimentos médicos e das consultas.

(...)

CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉTIMA - PLANO DE SEGURO EM GRUPO

As empresas que são regidas por esta CCT terão que oferecer plano de seguro de vida em grupo aos seus

Trabalhadores, cobrindo acidentes pessoais, invalidez permanente e morte natural ou acidental, cuja apólice terá como valor mínimo equivalente a 36 (trinta e seis) vezes o valor do salário base mensal do empregado, limitado ao valor máximo de R$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), podendo fazê-lo totalmente ou parcialmente subsidiado.

Parágrafo Único – Na hipótese de ter a participação do empregado o subsidio da empresa no prêmio não poderá ser inferior a 70% (setenta por cento), ficando as empresas autorizadas ao desconto em folha de pagamento da parcela de prêmio correspondente à participação do trabalhador."

50. A mesma obrigação decorre, de forma ainda mais específica, do Contrato 8500.0000072.10-2, cuja cláusula 8.2.24 impõe à contratada a obrigação de garantir aos empregados vinculados ao ajuste assistência médico-hospitalar-odontológica, mediante plano ou seguro coletivo-empresarial, *verbis*:

*"Garantir aos empregados vinculados ao presente contrato, **assistência médico-hospitalar-odontológica**, fornecendo, no patamar mínimo, plano ou seguro-referência de assistência à saúde coletivo-empresarial, conforme artigos 10 e 16, VII, 'e' da Lei nº 9.656/98 e artigo 2º da Resolução CONSU nº 10, de 3 de novembro de 1998, com cobertura para procedimentos relacionados aos acidentes de trabalho e suas consequências, doenças profissionais, assim como para os demais procedimentos relacionados à saúde ocupacional, extensivo ao cônjuge/companheiro(a) e aos filhos(as) até 21 anos." (grifo nosso)*

51. Não se trata, portanto, de despesas hipotéticas ou de benefícios livremente concedidos pela empresa. **São custos decorrentes de obrigações normativas e contratuais diretamente relacionadas à utilização da mão de obra empregada na execução do contrato.**

52. A existência dessas obrigações constitui elemento objetivo que não pode ser desconsiderado na reconstrução do custo horário da força de trabalho, sobretudo quando a própria metodologia adotada para **o cálculo das verbas de chuva pretende reproduzir, tanto quanto possível, o custo da mão de obra que permaneceu à disposição da contratada durante os períodos de paralisação**.

53. Além disso, há nos autos elementos que ultrapassam a mera demonstração da obrigação jurídica. Foram juntados boletos emitidos pela Bradesco Saúde S.A. e pela Unimed Paulistana relativos a planos de saúde de empregados da empresa, bem como documentos apresentados pela própria contratada na fase interna, na pasta denominada "Amostragem de Custos Incorridos", contendo comprovantes relacionados a convênio médico, alimentação e transporte.

54. Nesse contexto, **a ausência de comprovantes individualizados para cada trabalhador e para cada competência não equivale à demonstração de que os custos não existiram**.

55. Essa distinção ganha especial relevância porque **a empresa não foi especificamente intimada, nem na fase interna nem na fase externa da tomada de contas especial, a apresentar notas fiscais ou outros documentos destinados especificamente a comprovar o pagamento da cesta básica, do plano de saúde e do plano odontológico**. As notificações tiveram caráter geral, sem requisição pontual desses elementos.

56. Nesse contexto, considero que não houve **cognição exauriente** sobre estas questões, motivo pelo qual, por conservadorismo, os valores referentes à Cesta Básica e à Assistência Médico-Odontológica devem ser reinseridos no custo horário do trabalho, para fins de cálculo do valor devido à empresa referente às verbas de chuva.

57. Adoto, assim, as premissas utilizadas pelo GT Petrobras de 2017/8 (peça 55):

"Cesta básica

Considerado o valor previsto nas CCT no período de 2009 a 2015 (Anexo XXIV). Considerou-se um valor proporcional ao número de horas impactadas por chuva no período. Os valores anuais previstos na CCT estão apresentados na Tabela 13.

(...)

Embora não se tenha identificado evidência objetiva do seu pagamento, há o entendimento pacífico de que os benefícios presentes nas Convenções Coletivas de Trabalho eram praticados por todas as Contratadas que atuavam na implantação da RNEST, logo os custos de cesta básica devem ser considerados nos cálculos de chuva."

"Plano de Saúde e Plano Odontológico

(...)

Embora não se tenha identificado evidências objetivas dos custos unitários de assistência médica e odontológica para cada um dos profissionais impactados pela chuva, tendo em vista a sua obrigatoriedade estabelecida nos contratos da Petrobras e considerando também que o TCU acatou o entendimento apresentado pelas Contratadas (item 53 do Relatório do TC 009.758/2009-3 que embasou o Acórdão n° 2007/2017-TCU-Plenário), considerou-se um custo mensal de referência (utilizado nas estimativas de custo da Petrobras) de R$ 188,55 (cento e oitenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos) relativo a abril de 2016. Este valor foi retroagido para o mês dos eventos pelo índice Geral de Preços de Mercado- IGP-M."

58. Repito que tanto a CCT quanto o Contrato 8500.0000072.10-2 determinam que esses encargos constituem obrigação da empresa contratada. Logo, caso não integralmente honrados na época própria, muito provavelmente o serão em um momento posterior, levando-se em consideração, em especial, o fato de que **os créditos trabalhistas possuem tratamento preferencial na recuperação judicial**, consoante art. 83, inciso I, da Lei 11.101/2005.

59. Recordo, ainda, que o art. 210, §1°, inciso II, do Regimento Interno estipula que, quando não for possível calcular o débito com exatidão, apurar-se-á, por estimativa, **quantia que seguramente não excederia o real valor devido**.

60. É o que faremos a seguir.

61. Adotadas as premissas do GT Petrobras (peça 55), atualizamos o montante devido (vide item não digitalizável *Doc_09-8500_0000072_10-2-MC-Atualização Monetária=0.xlsx*) até a data-base considerada pela Petrobras, no caso 1/1/2024, resultando o valor de **R$ 878.486,23**.

Período: 28/02/2012 a 01/01/2024

HISTÓRICO

Data Evento	D/C		Valor
28/02/2012	D	R$	2.291,52
30/04/2012	D	R$	5.513,59
31/05/2012	D	R$	6.894,95
30/06/2012	D	R$	40.480,20
30/07/2012	D	R$	21.280,67
31/08/2012	D	R$	792,94
30/03/2013	D	R$	48.825,06
30/04/2013	D	R$	18.701,66
31/05/2013	D	R$	25.451,55
30/06/2013	D	R$	228.590,04
31/07/2013	D	R$	75.998,78

RESUMO

Saldo do débito em 01/01/2024	R$ 878.486,23

62. O débito será o valor pago atualizado até 1/1/2024, no caso, **R$ 1.044.980,14**, descontado do valor devido atualizado de **R$ 878.486,23**, resultando no montante de **R$ 166.493,91**, na mesma data-base.

***

63. Feitas essas considerações, não restando configurada a boa-fé da responsável, julgo irregulares as contas da empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial, condenando-a em débito e imputando-lhe multa proporcional ao dano ao erário, a qual fixo no valor de R$ 19.000,00, equivalente a cerca de 10% do débito atualizado monetariamente.

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 23 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2591/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.867/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. (60.395.126/0001-34)
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: Laura Lara Mezzelani (OAB/SP 315.940), representando Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada pela Petróleo Brasileiro S.A., em cumprimento ao Acórdão 1.133/2023-Plenário, com vistas a apurar dano ocorrido no Contrato 8500.0000072.10.2, celebrado entre a estatal e a empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 3º, 19, 23, III, 26, 28, inciso II, e 57 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial;

9.2. julgar irregulares as contas da empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em Recuperação Judicial, condenando-a ao recolhimento aos cofres da Petróleo Brasileiro S.A. da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do seu pagamento:

Data	Valor original
1º/1/2024	R$ 166.493,91

9.3. aplicar à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial multa proporcional ao dano ao erário no valor de R$ 19.000,00 (dezenove mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do seu pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

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

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

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

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

9.8. comunicar esta decisão à empresa Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial, à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e à Procuradoria da República em Pernambuco.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2591-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário
TC 004.097/2026-2
Natureza: Pensão Militar.
Entidade: Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha.
Interessados: Ana Claudia Pinheiro Ferreira Cunha (873.039.907-63); Fabiola Rosendo de Sousa (143.266.777-75); Lucia Correa Pivatelli (014.729.127-56); Marilena Jacintho de Sousa (086.971.017-60); Marilene da Silva Santos Costa (052.094.017-23); Rosane da Silva Santos Horta (752.959.977-15); Roselene Santos da Silva (504.099.727-20); Rosenir Santos Ventura (906.469.407-91); Sandra da Silva Santos Fernando (571.358.357-00); Tereza Cristina Gouveia da Silva (028.747.267-10)
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ATOS DE PENSÃO MILITAR. REGISTRO DE QUATRO ATOS. INOBSERVÂNCIA EM UM ATO DO REDUTOR PREVISTO NO ART. 24, § 2º, DA EC 103/2019 NO

BENEFÍCIO DO RGPS ACUMULADO. DIVERGÊNCIA ENTRE DELIBERAÇÕES ANTERIORES DO TRIBUNAL. NECESSIDADE DE APRECIAÇÃO PRELIMINAR DA CONTROVÉRSIA CONFORME RITO PREVISTO NO ART. 91 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, trecho da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)[1], que foi acolhida pelo diretor[2] e pelo representante do Ministério Público de Contas[3].

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de atos de pensão militar, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal. Os atos foram cadastrados e disponibilizados ao TCU por intermédio do Sistema e-Pessoal, na forma do art. 2º e 4º da Instrução Normativa TCU 78/2018.

2. Os atos desse processo pertencem às seguintes unidades:

2.1. Unidade emissora: Comando da Marinha.

2.2. Unidade cadastradora: Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha.

2.3. Subunidade cadastradora: SVPM - Pensão Militar.

EXAME TÉCNICO

Procedimentos aplicados

3. Os procedimentos para exame, apreciação e registro de atos de pessoal encontram-se estabelecidos na Instrução Normativa TCU 78/2018 e na Resolução TCU 353/2023. Essas normas dispõem que os atos de pessoal disponibilizados por meio do e-Pessoal devem ser submetidos previamente a críticas automatizadas, com base em parâmetros predefinidos.

4. As críticas das informações cadastradas na etapa de coleta do ato foram elaboradas e validadas levando-se em conta as peculiaridades de cada ato. Os itens verificados nessa etapa são inerentes a dados cadastrais, fundamentos legais, mapa de tempo, ficha financeira, assim como eventuais ocorrências de acumulação. Trata-se de verificações abrangentes, minuciosas e precisas e sem a necessidade de ação humana e, portanto, menos suscetível a falhas. As críticas aplicadas estão discriminadas no sistema, no Menu e-Pessoal, opção "Crítica", que podem ser acessadas mediante concessão de perfil específico a servidores do TCU responsáveis pela análise.

5. Além das críticas automatizadas, há verificação humana adicional no caso de haver alertas do sistema ou informações não formatadas, como esclarecimentos do gestor ou do controle interno.

6. As críticas também consideram os registros do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). O Siape disponibiliza informações atualizadas sobre as parcelas que integram os proventos, diferentemente, portanto, do e-Pessoal, que informa as parcelas no momento do registro do ato.

7. Essa confrontação com o Siape fornece uma visão atual e verdadeira da situação, o que permite

[1] Peça 9.
[2] Peça 10.
[3] Peça 11.

descaracterizar irregularidades e inconsistências que, embora constantes do e-Pessoal, já foram corrigidas.

8. Algumas críticas constantes nos atos de pessoal remetem a possíveis irregularidades que são tratadas na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento (FCP). Trata-se de ação de controle realizada pelo TCU desde 2015 que busca fomentar nos órgãos da Administração Pública Federal a apuração e o esclarecimento de indícios de irregularidades identificados mediante cruzamentos de bases de dados e a implementação de melhorias na gestão das folhas de pagamento.

9. Nos ciclos anuais da FCP, os gestores de pessoal são instados a tratar e resolver os indícios de irregularidades levantados em suas folhas de pagamento referentes aos seus servidores ativos, inativos e pensionistas. Os resultados do trabalho são encaminhados à apreciação desta Corte e, nos últimos anos, resultaram nos seguintes Acórdãos, todos do Plenário: 2003/2024 (Relator Ministro Aroldo Cedraz), 995/2023 e 2551/2022 (ambos Relator Ministro Vital do Rêgo), 1015/2022 e 2814/2021 (ambos Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), 1055/2021 (Relator Ministro Jorge Oliveira), 2331/2020 e 1032/2019 (ambos Relator Ministro Aroldo Cedraz).

10. As verificações detectadas nos atos encontram-se discriminadas na aba de pendências de cada ato no sistema e-Pessoal, bem como nos espelhos dos atos contemplados por esta instrução.

Exame das Constatações

11. **Ato: 16011/2025 - Reversão - Interessado(a): JOSE FERREIRA DOS SANTOS - CPF: 077.138.277-49**

11.1. Beneficiários: ROSANE DA SILVA SANTOS HORTA – CPF: 752.959.977-15 – Filho (a); ROSENIR SANTOS VENTURA – CPF: 906.469.407-91 – Filho (a); MARILENE DA SILVA SANTOS COSTA – CPF: 052.094.017-23 – Filho (a); ROSELENE SANTOS DA SILVA – CPF: 504.099.727-20 – Filho (a) e SANDRA DA SILVA SANTOS FERNANDO – CPF: 571.358.357-00 – Filho (a)

11.2. Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.

11.3. Constatação e análise:

11.3.1. O Posto/Graduação de referência para o cálculo dos proventos de pensão é diferente do Posto/Graduação na ativa. Possível descumprimento do Acórdão 2225/2019-PL.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Não há óbice ao registro.**

Segundo as informações do ato, o instituidor era **Suboficial** da ativa, passou para reserva remunerada com proventos de **Segundo Tenente**. Na data do óbito, o ex-militar percebia os proventos de reforma com base no posto/graduação de **Segundo Tenente**.

Pelo tempo de serviço informado no presente ato, verifica-se que o instituidor detinha o tempo necessário para passagem à reserva remunerada com o benefício de proventos com um (01) posto/graduação acima do que possuía na ativa, conforme o que prevê o inciso II do art. 50 (redação original) da Lei 6.880/80, qual seja:

II - a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior ou melhoria da mesma quando, ao ser transferido para a inatividade, contar mais de 30 (trinta) anos de serviço.

Pela leitura do ato de concessão militar e seus anexos, verifica-se que o instituidor foi inicialmente reformado por limite de idade de permanência na reserva, com direito aos proventos que deveriam ser de **Segundo Tenente**.

Ao falecer, instituiu pensão militar com base no posto/graduação de **Segundo Tenente**, uma vez que contribuiu para o mesmo posto/graduação para fins de pensão militar.

Realizou-se verificação dos valores pagos nos últimos contracheques dos pensionistas. **Não foi detectada irregularidade no(s) mes(es) de julho/2025 e junho/2025.** O benefício pensional deve corresponder ao posto/graduação de **Segundo Tenente**.

Pelo exposto, esta unidade técnica entende que o ato deve ser registrado em relação ao aspecto analisado.

11.4. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para a inconsistência acima elencada encontram-se no anexo II dessa instrução.

11.5. **Encaminhamento do ato:**

11.5.1. Registrar o ato de Pensão militar 16011/2025 - Reversão - JOSE FERREIRA DOS SANTOS do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha.

12. **Ato: 16038/2025 - Inicial - Interessado(a): EDSON JANSEN FERREIRA - CPF: 031.812.947-72**

12.1. Beneficiário: ANA CLAUDIA PINHEIRO FERREIRA CUNHA – CPF: 873.039.907-63 – Filho (a)

12.2. Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.

12.3. Constatação e análise:

12.3.1. O Posto/Graduação de referência para o cálculo dos proventos de pensão é diferente do Posto/Graduação na ativa. Possível descumprimento do Acórdão 2225/2019-PL.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Não há óbice ao registro.**

Segundo as informações do ato, o instituidor era **Capitão Tenente** da ativa, passou para reserva remunerada com proventos de **Capitão de Corveta**. Na data do óbito, o ex-militar percebia os proventos de reforma com base no posto/graduação de **Capitão de Corveta**.

Pelo tempo de serviço informado no presente ato, verifica-se que o instituidor detinha o tempo necessário para passagem à reserva remunerada com o benefício de proventos com um (01) posto/graduação acima do que possuía na ativa. O militar passou para a reserva sob a vigência da Lei 5.774/1971, porém aplica-se o disposto no inciso II do art. 50 (redação original) da Lei 6.880/80, por força do art. 1º da Lei 7.570/1986, que retroagiu os efeitos da Lei geral.

Pela leitura do ato de concessão militar e seus anexos, verifica-se que o instituidor foi inicialmente reformado por limite de idade de permanência na reserva, com direito aos proventos que deveriam ser de **Capitão de Corveta**.

Ao falecer, instituiu pensão militar com base no posto/graduação de **Capitão de Corveta**, uma vez que contribuiu para o mesmo posto/graduação para fins de pensão militar.

Realizou-se verificação dos valores pagos nos últimos contracheques dos pensionistas. **Não foi detectada irregularidade no(s) mes(es) de julho/2025 e junho/2025.** O benefício pensional deve corresponder ao posto/graduação de **Capitão de Corveta**.

Pelo exposto, esta unidade técnica entende que o ato deve ser registrado em relação ao aspecto analisado.

12.4. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para a inconsistência acima elencada encontram-se no anexo II dessa instrução.

12.5. **Encaminhamento do ato:**

12.5.1. Registrar o ato de Pensão militar 16038/2025 - Inicial - EDSON JANSEN FERREIRA do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha.

13. **Ato: 17108/2025 - Inicial - Interessado(a): UMBERTO PIVATELLI - CPF: 099.649.597-53**

13.1. Beneficiário: LUCIA CORREA PIVATELLI – CPF: 014.729.127-56 – Cônjuge

13.2. Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.

13.3. Constatações e análises:

13.3.1. O Posto/Graduação de referência para o cálculo dos proventos de pensão é diferente do Posto/Graduação na ativa. Possível descumprimento do Acórdão 2225/2019-PL.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Não há óbice ao registro.**

Segundo as informações do ato, o instituidor era **Capitão de Mar e Guerra** da ativa, passou para reserva remunerada com proventos de **Contra-Almirante**. Na data do óbito, o ex-militar percebia os proventos de reforma com base no posto/graduação de **Contra-Almirante**.

Pelo tempo de serviço informado no presente ato, verifica-se que o instituidor detinha o tempo necessário para passagem à reserva remunerada com o benefício de proventos com um (01) posto/graduação acima do que possuía na ativa, conforme o que prevê o inciso II do art. 50 (redação original) da Lei 6.880/80, qual seja:

II - a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior ou melhoria da mesma quando, ao ser transferido para a inatividade, contar mais de 30 (trinta) anos de serviço.

Pela leitura do ato de concessão militar e seus anexos, verifica-se que o instituidor foi inicialmente reformado por limite de idade de permanência na reserva, com direito aos proventos que deveriam ser de **Contra-Almirante**.

Ao falecer, instituiu pensão militar com base no posto/graduação de **Almirante de Esquadra**, uma vez que **contribuiu para dois postos/graduações acima para fins de pensão militar**, artigo 6º da Lei nº 3765/1960.

Realizou-se verificação dos valores pagos nos últimos contracheques dos pensionistas. **Não foi detectada irregularidade no(s) mes(es) de julho/2025 e junho/2025.** O benefício pensional deve corresponder ao posto/graduação de **Almirante de Esquadra**.

Pelo exposto, esta unidade técnica entende que o ato deve ser registrado em relação ao aspecto analisado.

13.3.2. Indício encontrado para o beneficiário LUCIA CORREA PIVATELLI de CPF 014.729.127-56 - no órgão INSS - Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão - tipo de indício: Inobservância do §2º do Art. 24 da EC 103/2019, situação: ENCAMINHADO PARA ESCLARECIMENTO.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Há óbice ao registro.**

Não há.

13.4. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para as inconsistências acima elencadas encontram-se no anexo II dessa instrução.

13.5. **Encaminhamento do ato:**

13.5.1. Negar o registro do ato de Pensão militar 17108/2025 - Inicial - UMBERTO PIVATELLI do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno.

14. **Ato: 17223/2025 - Inicial - Interessado(a): JESSE FERREIRA DA SILVA - CPF: 272.498.407-20**

14.1. Beneficiário: TEREZA CRISTINA GOUVEIA DA SILVA – CPF: 028.747.267-10 – Cônjuge

14.2. Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.

14.3. Constatação e análise:

14.3.1. O Posto/Graduação de referência para o cálculo dos proventos de pensão é diferente do Posto/Graduação na ativa. Possível descumprimento do Acórdão 2225/2019-PL.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Não há óbice ao registro.**

Segundo as informações do ato, o instituidor era **Terceiro Sargento** da ativa, passou para reserva remunerada com proventos de **Segundo Sargento**. Na data do óbito, o ex-militar percebia os proventos de reforma com base no posto/graduação de **Segundo Sargento**.

Pelo tempo de serviço informado no presente ato, verifica-se que o instituidor detinha o tempo necessário para passagem à reserva remunerada com o benefício de proventos com um (01) posto/graduação acima do que possuía na ativa, conforme o que prevê o inciso II do art. 50 (redação original) da Lei 6.880/80, qual seja:

II - a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior ou melhoria da mesma quando, ao ser transferido para a inatividade, contar mais de 30 (trinta) anos de serviço.

Pela leitura do ato de concessão militar e seus anexos, verifica-se que o instituidor foi inicialmente reformado por limite de idade de permanência na reserva, com direito aos proventos que deveriam ser de **Segundo Sargento**.

Ao falecer, instituiu pensão militar com base no posto/graduação de **Segundo Sargento**, uma vez que contribuiu para o mesmo posto/graduação para fins de pensão militar.

Realizou-se verificação dos valores pagos nos últimos contracheques dos pensionistas. **Não foi detectada irregularidade no(s) mes(es) de julho/2025 e junho/2025.** O benefício pensional deve corresponder ao posto/graduação de **Segundo Sargento**.

Pelo exposto, esta unidade técnica entende que o ato deve ser registrado em relação ao aspecto analisado.

14.4. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para a inconsistência acima elencada encontram-se no anexo II dessa instrução.

14.5. **Encaminhamento do ato:**

14.5.1. Registrar o ato de Pensão militar 17223/2025 - Inicial - JESSE FERREIRA DA SILVA do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha.

15. **Ato: 17242/2025 - Alteração - Interessado(a): JAIR DE SOUSA - CPF: 030.842.057-87**

15.1. Beneficiários: MARILENA JACINTHO DE SOUSA – CPF: 086.971.017-60 – Cônjuge e FABIOLA ROSENDO DE SOUSA – CPF: 143.266.777-75 – Filho (a)

15.2. Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.

15.3. Constatação e análise:

15.3.1. O Posto/Graduação de referência para o cálculo dos proventos de pensão é diferente do Posto/Graduação na ativa. Possível descumprimento do Acórdão 2225/2019-PL.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Não há óbice ao registro.**

Segundo as informações do ato, o instituidor era **Suboficial** da ativa, passou para reserva remunerada com proventos de **Segundo Tenente**. Na data do óbito, o ex-militar percebia os proventos de reforma com base no posto/graduação de **Segundo Tenente**.

Pelo tempo de serviço informado no presente ato, verifica-se que o instituidor detinha o tempo necessário para passagem à reserva remunerada com o benefício de proventos com um (01) posto/graduação acima do que possuía na ativa, conforme o que prevê o inciso II do art. 50 (redação original) da Lei 6.880/80, qual seja:

II - a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior ou melhoria da mesma quando, ao ser transferido para a inatividade, contar mais de 30 (trinta) anos de serviço.

Pela leitura do ato de concessão militar e seus anexos, verifica-se que o instituidor foi inicialmente reformado por limite de idade de permanência na reserva, com direito aos proventos que deveriam ser de **Segundo Tenente**.

Ao falecer, instituiu pensão militar com base no posto/graduação de **Segundo Tenente**, uma vez que contribuiu para o mesmo posto/graduação para fins de pensão militar.

Realizou-se verificação dos valores pagos nos últimos contracheques dos pensionistas. **Não foi detectada irregularidade no(s) mes(es) de julho/2025 e junho/2025.** O benefício pensional deve corresponder ao posto/graduação de **Segundo Tenente**.

Pelo exposto, esta unidade técnica entende que o ato deve ser registrado em relação ao aspecto analisado.

15.4. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para a inconsistência acima elencada encontram-se no anexo II dessa instrução.

15.5. **Encaminhamento do ato:**

15.5.1. Registrar o ato de Pensão militar 17242/2025 - Alteração - JAIR DE SOUSA do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha.

CONCLUSÃO

16. A abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que os atos 17108/2025, 16038/2025, 17223/2025, 17242/2025 e 16011/2025 **devem ser registrados**, em razão de não terem sido encontradas irregularidades nos atos, de acordo com o item Exame das Constatações desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso V, e art. 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no art. 260 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, propõe-se:

17.1. Negar o registro do ato de Pensão militar 17108/2025 - Inicial - UMBERTO PIVATELLI do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno.

17.2. Registrar os atos de Pensão militar 16038/2025 - Inicial - EDSON JANSEN FERREIRA, 17223/2025 - Inicial - JESSE FERREIRA DA SILVA, 17242/2025 - Alteração - JAIR DE SOUSA e 16011/2025 - Reversão - JOSE FERREIRA DOS SANTOS do quadro de pessoal do órgão/entidade Comando da Marinha."

É o Relatório.

VOTO

Em exame, cinco atos de pensão militar submetidos a registro pelo Comando da Marinha.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) propôs[4] conceder registro a quatro atos e negar registro à pensão militar instituída por Umberto Pivatelli em benefício da sua viúva Lucia Correa Pivatelli, em função da inobservância do § 2º do art. 24 da Emenda Constitucional 103/2019.

3. O Ministério Público de Contas concordou[5].

4. Os quatro atos de pensão militar para os quais não foram identificadas irregularidades podem ser registrados.

5. A pensão militar concedida em favor de Lucia Correa Pivatelli, contudo, deve ser avaliada à luz de achado produzido em outra ação de controle conduzida pela AudPessoal, a Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamentos (FCP), onde se identificou indício de inobservância ao art. 24 da Emenda Constitucional 103/2019, que diz o seguinte:

> "Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.
>
> § 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:
>
> I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;
>
> II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou
>
> III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.
>
> § 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor

[4] Peças 9 e 10.
[5] Parecer do procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 11).

integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal."

6. No caso, conforme extrato individualizado de indício de irregularidade da FCP[6], o cruzamento de dados realizado neste Tribunal revelou que, de maio a dezembro de 2025, houve o recebimento de dois benefícios previdenciários por Lucia Correa Pivatelli possivelmente sem a aplicação do redutor estabelecido pelo § 2º do art. 24 da EC 103/2019: a) pensão militar instituída pelo Comando da Marinha, no valor de R$ 33.694,18; e b) pensão por morte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no valor de R$ 4.521,48.

7. O indício de irregularidade aponta ainda que o benefício menos vantajoso seria aquele do RGPS, pago pelo INSS, e que este órgão não aplicou o redutor, que resultaria em desconto no valor de R$ 1.498,49. Essa informação foi encaminhada pelo módulo Indícios do sistema e-Pessoal, em 16/12/2025, à Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do Instituto Nacional do Seguro Social (Dirben/INSS).

II

8. Cabe discutir, portanto, quais os efeitos, na apreciação do ato objeto deste processo, da possível inobservância da aplicação do redutor pelo INSS no benefício do RGPS.

9. A matéria vem recebendo tratamento divergente nesta Corte.

10. De fato, em uma mesma sessão, em 26/5/2026, a 1ª Câmara desta Corte proferiu deliberações substancialmente distintas sobre situações semelhantes, referentes a acumulação de pensão militar com outro benefício do RGPS:

11. De um lado, no acórdão 2518/2026, o relator, ministro Benjamin Zymler, considerou que a ausência de aplicação do redutor é motivo para negar o registro de ato de pensão militar, ressaltando que a escolha do benefício que receberá a glosa é exclusiva do interessado, nos termos do §3º do art. 24 da EC 103.

12. De outro lado, no acórdão 2523/2026, o ministro Bruno Dantas deu provimento a pedido de reexame para ordenar o registro de ato de pensão militar, ressaltando que imperfeições na coordenação dos pagamentos administrativos em regimes distintos não contaminam a validade intrínseca do ato de pessoal, e deu ciência ao INSS sobre a necessidade de aplicação do redutor e orientando a AudPessoal a monitorar essa implementação via FCP.

---

[6] Peça 13.

13. A divergência é relevante e objetiva: em um precedente, a ausência do redutor foi tratada como vício do próprio ato concessório; no outro, foi compreendida como questão a ser corrigida no âmbito da execução financeira dos benefícios acumulados, sem representar defeito estrutural do ato submetido a registro.

14. Segundo o primeiro entendimento, o ato submetido a esta Corte deve ter seu registro negado. Além do citado acórdão 2518/2026-1ª Câmara, essa foi a intelecção, dentre outros, dos seguintes acórdãos, também exarados em 2026: 718-2ª Câmara (relator ministro Aroldo Cedraz); 602, 2220, 2517 (relator ministro Benjamin Zymler) e 2.699 (relator ministro-substituto Weder de Oliveira), todos da 1ª Câmara.

15. Na linha do segundo entendimento, acompanham o entendimento do referido acórdão 2523/2026-1ª Câmara, no sentido de que a inobservância do redutor não obsta o registro do ato sob exame, dentre outros, os seguintes acórdãos de 2026: 1008-Plenário (relator ministro Jorge Oliveira); 941-2ª Câmara (relator ministro Antônio Anastasia); 1874 (relator ministro Jhonatan de Jesus), 2385 (relator ministro Walton Alencar Rodrigues) e 3005 (relator ministro-substituto Weder de Oliveira), todos da 1ª Câmara.

16. O ponto central da controvérsia refere-se ao efeito jurídico, para o ato de pessoal submetido a registro, da constatação de outro benefício acumulado sem que tenha ocorrido, por nenhum dos órgãos pagadores, a aplicação do redutor constitucional.

17. Em termos práticos, discute-se se a ausência do redutor em algum dos benefícios acumulados compromete o ato de pessoal submetido a esta Corte, impondo sua negativa de registro, ou se cabe a esta Corte ordenar o registro do ato e instar a aplicação do redutor por outros comandos ou ações fiscalizatórias (a exemplo de deliberação com ciência ao outro órgão, envio de indício de irregularidade e/ou monitoramento via FCP).

18. A coexistência de entendimentos díspares em casos idênticos compromete a isonomia entre os jurisdicionados, a segurança jurídica, a previsibilidade das decisões e a coerência da atuação da AudPessoal, considerando seu papel orientador no cadastramento e envio de atos para registro e no tratamento adequado de irregularidades reiteradas na gestão de pessoal.

19. Por esse motivo, sugiro ao Plenário desta Corte que a matéria seja examinada, preliminarmente, por meio de incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos do art. 91 do Regimento Interno.

20. Além disso, embora o Regimento Interno demande apenas o pronunciamento do Ministério Público de Contas sobre a controvérsia (art. 91, § 1º), considero necessário, para o enriquecimento do debate, ouvir previamente a AudPessoal. Isso porque a unidade especializada poderá apresentar argumentos técnicos adicionais ao esclarecimento do tema, à luz dos normativos aplicáveis e relatando possíveis aprimoramentos das ações fiscalizatórias com vistas a coibir, mitigar e prevenir os pagamentos irregulares.

21. Cabe considerar ainda que a solução da divergência terá efeito imediato sobre centenas de processos de pessoal nesta Corte e poderá implicar a atuação coordenada deste Tribunal junto aos gestores de pessoal da administração pública, especialmente no âmbito da FCP.

22. A esse respeito, cabe mencionar que decisão desta Corte, proferida no âmbito do 10º ciclo da FCP[7], apontou a diversos órgãos, inclusive ao INSS, a necessidade de que o redutor do § 2º do art. 24 da Emenda Constitucional 103 tenha rubrica de desconto específica, a fim de aprimorar a automatização dos cálculos, a transparência e a auditabilidade.

23. Nesse sentido, a melhoria das informações disponíveis nas bases de dados acessadas por

[7] Item 9.8 do acórdão 2205/2025-Plenário (relator ministro Walton Alencar Rodrigues).

esta Corte e o consequente aprimoramento da qualidade dos cruzamentos podem subsidiar a discussão sobre a pertinência de verificar, em processos de atos de pessoal, as acumulações de outros vínculos pelos beneficiários e os pagamentos eventualmente irregulares delas decorrentes.

24. O cenário exige aprofundamento técnico, sobretudo porque envolve, de forma simultânea e correlacionada: a sistemática da apreciação de legalidade dos atos de pessoal; a coordenação entre os regimes previdenciários; a atuação preventiva e corretiva dos gestores de pessoal, em especial do INSS; a robustez e a precisão dos cruzamentos automatizados pela FCP; e a definição dos instrumentos de controle para a melhor efetividade na prevenção, detecção e correção dos pagamentos indevidos.

25. Por isso, proponho encaminhar preliminarmente este processo à AudPessoal, para que esclareça os efeitos da não aplicação do redutor na análise dos atos submetidos a registro, além de relatar a efetividade da FCP na prevenção e correção dos pagamentos irregulares; e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas, para que se manifeste à luz da jurisprudência desta Corte e do desenho constitucional e legal aplicável.

26. Para melhor esclarecimento da matéria, sugere-se que as manifestações contemplem, onde couber, os seguintes pontos:

- a) a repercussão da acumulação e da aplicação do redutor na análise da legalidade do ato submetido a registro;
- b) a juridicidade e os impactos processuais de decisão do Tribunal que, na apreciação do ato, cientifica o órgão responsável pelo outro ou pelos outros benefícios acumulados a respeito da necessidade de apuração da legalidade da acumulação e da aplicação do redutor;
- c) a atuação do Tribunal, no âmbito da FCP, para prevenir e coibir as irregularidades decorrentes das acumulações indevidas e da ausência de aplicação do redutor nas acumulações permitidas, com indicação dos quantitativos de indícios de irregularidades levantados e enviados aos gestores, das correções já efetuadas e dos esclarecimentos prestados;
- d) a aplicação, ou não, pelo INSS, de forma sistematizada, do redutor previsto no art. 24 da Emenda Constitucional 103/2019, bem como a possibilidade de esta Corte verificar a correção dos pagamentos por meios automatizados; e
- e) eventuais ações de cooperação institucional com a participação deste Tribunal, implementadas ou previstas, com vistas ao aprimoramento, pelos gestores de pessoal e controles internos, dos seus próprios mecanismos de controle, como o compartilhamento de informações ou bases de dados, buscando a prevenção e a regularização de pagamentos indevidos decorrentes da existência de outros vínculos trabalhistas pelo agente público.

27. Ressalto que o encaminhamento aqui proposto é similar ao adotado recentemente por este Tribunal na solução de controvérsia referente ao cômputo de períodos posteriores à Emenda Constitucional 103/2019 no cálculo da média das remunerações. Naquela oportunidade, em processo de ato de aposentadoria, o Plenário decidiu instaurar preliminarmente incidente de uniformização de jurisprudência, remetendo inicialmente o processo à AudPessoal e, posteriormente, ao Ministério Público para pronunciamento[8].

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

---

[8] Acórdão 1713/2025-Plenário (relator ministro Jorge Oliveira).

TCU, Sala das Sessões, em 23/09/2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2592/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.097/2026-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Aposentadoria.
3. Interessados: Ana Claudia Pinheiro Ferreira Cunha (873.039.907-63); Fabiola Rosendo de Sousa (143.266.777-75); Lucia Correa Pivatelli (014.729.127-56); Marilena Jacintho de Sousa (086.971.017-60); Marilene da Silva Santos Costa (052.094.017-23); Rosane da Silva Santos Horta (752.959.977-15); Roselene Santos da Silva (504.099.727-20); Rosenir Santos Ventura (906.469.407-91); Sandra da Silva Santos Fernando (571.358.357-00); Tereza Cristina Gouveia da Silva (028.747.267-10).
4. Entidade: Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo, em que se examinam atos de pensão militar encaminhados pelo Comando da Marinha para fins de apreciação e registro;

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. ordenar o registro dos atos de pensão militar em benefício de Ana Claudia Pinheiro Ferreira Cunha, Fabiola Rosendo de Sousa, Marilena Jacintho de Sousa, Marilene da Silva Santos Costa, Rosane da Silva Santos Horta, Roselene Santos da Silva, Rosenir Santos Ventura, Sandra da Silva Santos Fernando e Tereza Cristina Gouveia da Silva;

9.2. instaurar, preliminarmente ao exame do ato de pensão militar 17108/2025 em benefício de Lucia Correa Pivatelli, incidente de uniformização de jurisprudência, com o objetivo de dirimir a divergência de entendimentos a respeito dos efeitos na análise do ato de pessoal da inobservância do art. 24, § 2º, da Emenda Constitucional 103/2019, considerando a repercussão nos atos apreciados por esta Corte de outros benefícios acumulados;

9.3. remeter o incidente à AudPessoal para instrução e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para pronunciamento; e

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) aos Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha e aos 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° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2592-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 004.164/2025-3.
Natureza: Recurso de reconsideração em tomada de contas especial
Órgão: Superintendência Estadual do INSS - Teresina/PI - INSS/MPS.
Responsáveis: Francisco Isac de Azevedo (200.370.073-00); João Agostinho do Nascimento (131.843.263-49).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: Ivana Policarpo Moita (OAB/PI 4.860) e Thalyta Policarpo Moita da Silva, representando Joao Agostinho do Nascimento.
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. FRAUDE NA TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO. INSERÇÃO DE DADOS FALSOS EM SISTEMAS CORPORATIVOS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO FUNCIONAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. VALIDADE DAS COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DEMONSTRADA. CARACTERIZAÇÃO DE ATUAÇÃO DOLOSA (AFASTAMENTO DO ART. 28 DA LINDB). PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos[9]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Joao Agostinho do Nascimento, gestor dos recursos (peça 773) contra o Acórdão 1205/2026-TCU-Plenário (peça 769, Rel. Min. Augusto Nardes).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

[9] Peça 794.

‘9.1. considerar revéis os responsáveis Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento 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, III, alíneas ‘b’, ‘c’ e ‘d’, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, as contas de Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento, 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 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:

9.2.1. Débitos relacionados ao responsável Francisco Isac de Azevedo em solidariedade com João Agostinho do Nascimento:

[Quadro de débito às pags. 1-3, peça 769]

9.2.2. Débitos relacionados ao responsável Francisco Isac de Azevedo:

[Quadro de débito às pags. 3-22, peça 769]

9.2.3. Débitos relacionados ao responsável João Agostinho do Nascimento:

[Quadro de débito às pags. 22-30, peça 769]

9.3. aplicar a Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais de, respectivamente, R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e R$ 50.000,00 (cinquenta 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 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. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar 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-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;

9.6. considerar grave a infração cometida por Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento, aplicando-lhes 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 do TCU; e

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Piauí, 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 Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento, em razão de irregularidades nas transferências de benefícios previdenciários e assistenciais em manutenção (TBM), ocorridas nas Agências da Previdência Social (APS) Teresina Sul e Teresina Leste, jurisdicionadas à Gerência Executiva em Teresina (peça 1), registrada no sistema e-TCE sob o número 1633/2024.

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:

Realizar a transferência de benefícios assistenciais e previdenciários em manutenção (TBM) para as APS's Teresina Sul e Teresina Leste, instruídos com documentação falsa e inserção de dados inidôneos nos sistemas informatizados do INSS.

2.2. No relatório de TCE (peça 731), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 886.326,44, imputando responsabilidade a Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento, na condição de gestores dos recursos.

2.3. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), foi realizada a citação dos responsáveis pelo débito identificado, em razão das transferências indevidas de benefícios e inserções fraudulentas de dados nos sistemas da Previdência.

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 atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, bem como a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 762).

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, sugerindo, adicionalmente, que o julgamento fosse fundamentado também na alínea 'd' do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992 e a aplicação da sanção de inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (peça 765).

2.7. O processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 1205/2026-TCU-Plenário, em conformidade com a proposta da unidade técnica e do MPTCU, julgando irregulares as contas de Francisco Isac de Azevedo e João Agostinho do Nascimento, condenando-os ao pagamento do débito, aplicando-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e a penalidade de inabilitação por cinco anos prevista no art. 60 da mesma lei.

2.8. Inconformado, João Agostinho do Nascimento 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 775 e do despacho de peça 786.

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla a seguinte questão:

a) nulidade por cerceamento de defesa e ausência de contraditório;

b) ausência de individualização das condutas, dolo ou erro grosseiro;

c) desproporcionalidade e ausência de fundamentação das penalidades aplicadas (multa e inabilitação).

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. Augusto Nardes (peças 770 e 771, p. 4).

5. **Da nulidade por cerceamento de defesa e ausência de contraditório**

5.1. O recorrente defende a nulidade dos atos processuais devido a falhas em sua regular notificação, resultando em cerceamento de defesa. Em síntese, argumenta que:

a) a decretação da revelia no âmbito de uma tomada de contas especial exige a demonstração inequívoca e efetiva da ciência pessoal do responsável sobre as imputações formuladas;

b) o envio de comunicações puramente formais não é suficiente para suprir a necessidade de ciência efetiva, especialmente em casos que envolvem a imputação de débito elevado, multas expressivas, restrição de direitos e pena de inabilitação funcional;

c) havendo qualquer irregularidade na citação ou deficiência na garantia de ciência inequívoca, impõe-se a nulidade dos atos posteriores, em estrita observância à jurisprudência pacífica sobre o devido processo legal sancionatório;

d) diante da manifesta ofensa ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, faz-se necessário o reconhecimento da nulidade processual com o retorno dos autos para a reabertura de prazo e apresentação de defesa plena.

Análise:

5.2. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU (art. 179, inciso II) e a Lei 8.443/1992 definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento (AR) seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, dispensando-se a entrega em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a

correspondência foi entregue no endereço correto do responsável, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

5.3. Não é outra a orientação da jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

'São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio' (Acórdão 3648/2013-TCU-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 1019/2008-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 1526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

5.4. A validade deste critério de comunicação processual do TCU foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS-AgR 25.816/DF, no qual se assentou a desnecessidade de intimação pessoal do interessado, bastando a comprovação da entrega do AR no endereço do destinatário.

5.5. No caso vertente, as citações dos responsáveis efetuaram-se em endereços atualizados provenientes das bases de dados da Receita Federal do Brasil e do Renach, em sistemas corporativos custodiados pelo TCU (peça 761). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços restou inquestionavelmente comprovada (peças 751 e 760). Adicionalmente, promoveu-se também a citação do responsável João Agostinho do Nascimento pela via editalícia (peças 757 e 758), em estrito cumprimento às normas regulamentares do Tribunal.

5.6. Notificados regularmente, os responsáveis optaram por permanecer silentes. Nos processos do TCU, a revelia não opera a presunção relativa de veracidade dos fatos narrados como no processo civil, mas faz prosseguir o feito nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Ao deixar de apresentar defesa, a parte abstém-se do dever de produzir provas elidentes da irregularidade.

5.7. Ante o exposto, resta plenamente comprovada a higidez das citações promovidas por esta Corte, não se verificando qualquer vício processual ou afronta ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, razão pela qual se rejeita a preliminar deduzida.

6. **Da ausência de individualização das condutas, dolo ou erro grosseiro**

6.1. O recorrente alega que a decisão recorrida padece de vício por não delimitar a responsabilidade de cada agente no suposto dano. Em síntese, sustenta que:

a) a responsabilização perante o TCU exige a demonstração objetiva e concreta da conduta atribuída, do nexo causal, do dano e da participação específica de cada agente;

b) o acórdão recorrido imputou responsabilidade solidária sem realizar a individualização suficiente das condutas praticadas pelos envolvidos;

c) a solidariedade e o vínculo causal não podem decorrer de mera presunção de participação, sendo que a jurisprudência do TCU e do STF veda a responsabilização puramente objetiva em processos de natureza sancionatória;

d) conforme o art. 28 da LINDB (com redação dada pela Lei 13.655/2018), o agente público somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (culpa grave);

e) inexiste nos autos a demonstração individualizada de enriquecimento ilícito, de intenção deliberada de causar prejuízo ao erário ou de participação direta no evento danoso por parte do recorrente;

f) a condenação fundamentou-se em conclusões genéricas sobre as irregularidades encontradas na fiscalização, falhando em demonstrar o elemento subjetivo indispensável para a sua responsabilização.

Análise:

6.2. A tese de ausência de individualização das condutas e de responsabilização objetiva não encontra amparo nos autos. A matriz de responsabilização elaborada no âmbito do processo

(peça 741) identificou de forma precisa a atuação dos responsáveis na condição de gestores que atuaram na transferência irregular de benefícios assistenciais e previdenciários em manutenção (TBM) para as APS Teresina Sul e Teresina Leste, instruídos com documentação falsa e inserção de dados inidôneos nos sistemas informatizados do INSS.

6.3. Para os fins do exercício do poder sancionatório e ressarcitório do TCU, a verificação da responsabilidade subjetiva aperfeiçoa-se pela identificação da conduta praticada, do nexo causal e da culpa em sentido amplo. No caso em tela, a conduta ilícita de perpetrar fraudes em sistemas corporativos previdenciários ultrapassa substancialmente o conceito de 'erro grosseiro' (culpa grave) a que alude o art. 28 da LINDB, configurando conduta praticada com manifesto dolo, incompatível com os deveres de lealdade e probidade inerentes à função pública.

6.4. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a inserção de dados falsos em sistemas de informação da Administração Pública para auferir vantagens indevidas ou causar prejuízo ao erário constitui infração grave que evidencia alto grau de reprovabilidade (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

6.5. Dessa forma, estando demonstrados de forma individualizada e clara o nexo de causalidade e a culpabilidade dolosa dos agentes, não há que se falar em condenação genérica ou em aplicação ilícita da responsabilidade objetiva. Rejeita-se o argumento.

7. **Da desproporcionalidade e ausência de fundamentação das penalidades aplicadas (multa e inabilitação)**

7.1. O recorrente contesta o valor de R$ 50.000,00 fixado a título de sanção pecuniária e a aplicação da pena máxima de inabilitação funcional por cinco anos, apontando a falta de critérios objetivos. Em síntese, afirma que:

a) a aplicação de sanção administrativa deve observar estritamente os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, adequação e individualização da pena;

b) a decisão recorrida não apresentou fundamentação específica ou justificativa suficiente acerca dos critérios utilizados para o arbitramento do montante da multa;

c) ante a ausência de motivação concreta no acórdão, faz-se necessária a revisão do valor aplicado ou, subsidiariamente, a sua redução para um patamar proporcional;

d) a penalidade de inabilitação por cinco anos possui natureza extremamente gravosa e sua imposição exige motivação concreta acerca da gravidade efetiva do fato, da intensidade da participação, do risco de reiteração e dos antecedentes funcionais do agente;

e) o acórdão limitou-se a classificar a infração como grave de forma genérica, violando o princípio constitucional da motivação dos atos administrativos;

f) diante da ausência de fundamentação individualizada e em respeito ao princípio da proporcionalidade, requer-se o afastamento da penalidade ou, subsidiariamente, a redução do prazo de inabilitação.

Análise:

7.2. No que tange à quantificação das penalidades, cumpre destacar que a dosimetria empregada pelo Tribunal se pautou pelo princípio do livre convencimento motivado, observando os parâmetros legais dispostos nos arts. 57 e 60 da Lei 8.443/1992.

7.3. Quanto à sanção pecuniária (art. 57 da Lei 8.443/1992), o valor fixado guardou estrita proporcionalidade com a gravidade das faltas e a expressão econômica do prejuízo causado ao erário (débito atualizado superior a R$ 1 milhão para Francisco Isac de Azevedo e superior a R$ 490 mil para João Agostinho do Nascimento, consoante peça 762). Na fixação dos montantes (R$ 150.000,00 e R$ 50.000,00, respectivamente), sopesaram-se adequadamente a conduta dos agentes e os antecedentes processuais, justificando-se o percentual diferenciado ante a existência de outro processo instaurado por desfalque conexo (TC-024.712/2024-8).

7.4. Relativamente à sanção de inabilitação profissional pelo prazo de cinco anos, o acórdão recorrido motivou expressamente a sua incidência na gravidade concreta dos fatos: os gestores valeram-se dos cargos públicos operacionais para fraudar transferências de benefícios sociais, perpetrando séria agressão à ordem legal e aos princípios basilares da Administração Pública.

7.5. A jurisprudência do TCU assenta que a sanção de inabilitação do art. 60 da Lei 8.443/1992 é plenamente aplicável em casos de fraudes e irregularidades graves de caráter

doloso que resultem em lesão aos cofres públicos (Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus; Acórdão 3197/2016-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

7.6. Posto isso, restando demonstrado que as penas foram fundamentadas de modo individualizado, razoável e proporcional à gravidade das condutas, inviável o acolhimento do pedido de afastamento ou minoração das sanções.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) a alegação de nulidade por cerceamento de defesa e ausência de contraditório deve ser rejeitada, visto que as citações postais foram entregues nos endereços corretos obtidos em bases oficiais corporativas, o que, consoante a jurisprudência pacífica do TCU e do STF, prescinde de assinatura do próprio destinatário ou de entrega em mãos próprias, restando hígido o oferecimento do contraditório e caracterizada a revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) inexiste vício por ausência de individualização de condutas ou responsabilização objetiva, haja vista que a matriz de responsabilização delimitou precisamente a atuação dos gestores na transferência fraudulenta de benefícios e inserção de dados falsos nos sistemas previdenciários. Ademais, a conduta deliberada de fraudar sistemas utilizando o cargo público excede o conceito de erro grosseiro previsto no art. 28 da LINDB, configurando atuação manifestamente dolosa que atrai a responsabilidade pessoal dos agentes;

c) não procede a tese de desproporcionalidade ou falta de motivação na fixação das penalidades, uma vez que a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 guardou estrita aderência à expressão econômica do dano e diferenciou adequadamente o histórico dos agentes, enquanto a sanção de inabilitação funcional por cinco anos (art. 60 da Lei 8.443/1992) restou concretamente justificada em face da gravidade da fraude sistêmica e da elevada reprovabilidade das condutas.

8.1. Sendo assim, a proposta é pelo conhecimento e negativa de provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. João Agostinho do Nascimento, mantendo-se na íntegra a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. 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 1205/2026-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, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva[10].

É o relatório.

VOTO

Em exame, recurso de reconsideração interposto por João Agostinho do Nascimento contra o acórdão 1205/2026-Plenário[11], prolatado nos autos da presente tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por irregularidades nas transferências de benefícios previdenciários e assistenciais em manutenção instruídas com documentação falsa e inserção de dados inidôneos nos sistemas informatizados do INSS.

2. A decisão recorrida, entre outras medidas, considerou revéis os responsáveis, julgou irregulares suas contas e os condenou ao pagamento das importâncias apuradas, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de

[10] Peça 796.
[11] Relator ministro Augusto Nardes.

inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da mesma lei.

3. Irresignado, o recorrente sustenta, em síntese: i) nulidade dos atos processuais por cerceamento de defesa e ausência de contraditório, dada a suposta falta de ciência efetiva das imputações; ii) ausência de individualização das condutas, dolo ou erro grosseiro, invocando o art. 28 da LINDB; e iii) desproporcionalidade e falta de fundamentação das penalidades aplicadas (multa e inabilitação).
4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou[12] os argumentos e concluiu pelo conhecimento do recurso e pela negativa de seu provimento; o Ministério Público de Contas manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva[13].

II

5. O recurso deve ser conhecido.
6. Quanto ao mérito, acolho as análises promovidas pela AudRecursos, endossadas pelo Ministério Público, e incorporo seus fundamentos a este voto, sem prejuízo dos comentários a seguir.
7. No que tange ao alegado cerceamento de defesa, não assiste razão ao recorrente. O Regimento Interno e a Lei 8.443/1992 não exigem que o aviso de recebimento das comunicações processuais seja assinado pelo próprio destinatário, tampouco que a entrega se dê em mãos próprias, bastando, para a validade da citação, a demonstração da entrega da correspondência no endereço correto do responsável.
8. Esse entendimento é pacífico nesta Corte[14] sendo também chancelado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS-AgR 25.816/DF, no qual se assentou a desnecessidade de intimação pessoal do interessado.
9. No caso concreto, as citações foram efetuadas em endereços atualizados obtidos das bases de dados da Receita Federal do Brasil e do Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), com comprovação inequívoca da entrega dos ofícios citatórios[15], tendo-se, adicionalmente, promovido a citação de João Agostinho do Nascimento também pela via editalícia[16]. Devidamente notificado, o responsável não se defendeu, configurando-se sua revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Não há, portanto, qualquer vício apto a inquinar de nulidade os atos processuais.
10. Relativamente à suposta ausência de individualização das condutas e à alegada responsabilização objetiva, a tese igualmente não prospera. A matriz de responsabilização[17] identificou de forma precisa a atuação dos responsáveis, na condição de gestores que promoveram a transferência irregular de benefícios em manutenção para as APS Teresina Sul e Teresina Leste, instruídas com documentação falsa e inserção de dados inidôneos nos sistemas informatizados do INSS.
11. A conduta de perpetrar fraudes em sistemas corporativos previdenciários, valendo-se do cargo público, ultrapassa em muito o conceito de erro grosseiro (culpa grave)

---

[12] Peças 794 e 795.
[13] Parecer do procurador Rodrigo Medeiros de Lima, peça 796.
[14] Acórdãos 1019/2008 e 1526/2007, ambos do Plenário, relatores ministros Benjamim Zymler e Aroldo Cedraz, respectivamente, e do acórdão 3648/2013-2ª Câmara, relator ministro José Jorge.
[15] Peças 751 e 760.
[16] Peças 757 e 758.
[17] Peça 741.

a que alude o art. 28 da LINDB, configurando atuação manifestamente dolosa, incompatível com os deveres de lealdade e probidade inerentes à função pública. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte é firme em reconhecer o alto grau de reprovabilidade da inserção de dados falsos em sistemas da Administração Pública para auferir vantagens indevidas ou causar prejuízo ao erário[18]. Demonstrados, de forma individualizada, o nexo de causalidade e a culpabilidade dolosa dos agentes, não é possível falar em condenação genérica nem em responsabilidade objetiva.

12. Por fim, quanto à alegada desproporcionalidade e falta de fundamentação das penalidades, também não vislumbro reparo a fazer na decisão recorrida. Cumpre ressaltar que esta Corte não empreende dosimetria objetiva da multa, tendo como balizadores para a fixação do respectivo valor o grau de gravidade dos ilícitos, as circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia de tratamento em casos análogos.
13. No caso, o valor da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 guardou estrita proporcionalidade com a gravidade das faltas e a expressão econômica do prejuízo causado ao erário, tendo o percentual diferenciado atribuído a cada responsável levado em conta, adequadamente a conduta dos agentes e seus antecedentes processuais, inclusive a existência de outro processo instaurado por desfalque conexo[19].
14. Já a sanção de inabilitação por cinco anos foi expressamente motivada na gravidade concreta dos fatos, consubstanciada na utilização dos cargos públicos para fraudar transferências de benefícios sociais, em séria agressão à ordem legal e aos princípios da Administração Pública. Tal penalidade, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, é plenamente aplicável em casos de fraudes e irregularidades graves de caráter doloso que resultem em lesão aos cofres públicos, conforme reiterada jurisprudência[20].
15. Dessa forma, restando fundamentadas de modo individualizado, razoável e proporcional as sanções aplicadas, não há amparo para o pedido de afastamento ou minoração das penalidades.
16. Concluo, portanto, que as razões recursais apresentadas por João Agostinho do Nascimento são insuficientes para elidir as irregularidades e a responsabilidade que lhe foram imputadas, motivo pelo qual o presente recurso deve ser conhecido para e ter negado seu provimento, mantendo-se na íntegra a deliberação recorrida.

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 23 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

[18] Acórdãos 2391/2018, relator ministro Benjamim Zymler, e 1689/2019, relator ministro Augusto Nardes, ambos do Plenário).
[19] TC 024.712/2024-8 e acórdão 175/2026-Plenário, relator ministro Bruno Dantas).
[20] Acórdãos 2610/2025, relator ministro Jhonatan de Jesus e 3197/2016, relator ministro Raimundo Carrero, ambos do Plenário).

ACÓRDÃO Nº 2593/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.164/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsáveis: Francisco Isac de Azevedo (200.370.073-00); Joao Agostinho do Nascimento (131.843.263-49).
3.3. Recorrente: João Agostinho do Nascimento (131.843.263-49).
4. Órgão: Superintendência Estadual do INSS - Teresina/PI - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Ivana Policarpo Moita (OAB/PI 4.860) e Thalyta Policarpo Moita da Silva, representando Joao Agostinho do Nascimento.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de reconsideração interposto contra o acórdão 1205/2026-Plenário.

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

9.1. conhecer do recurso e negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e Instituto Nacional do Seguro Social, 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° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2593-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 012.707/2022-8.

Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos e Entidade: Departamento de Informática do Sus; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Economia (extinto); Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Previdência (extinto).
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Secretaria Executiva – Ministério do Trabalho e Previdência (extinta); Secretaria de Orçamento Federal (00.489.828/0008-21); Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50); Secretaria-executiva do Ministério da Economia (extinto); Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
Representação legal: não há.
SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. REGRAS DE NEGÓCIO DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS MANTIDOS PELA UNIÃO PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ACHADOS. AUSÊNCIA DE INTEROPERABILIDADE EFETIVA ENTRE OS DIVERSOS SISTEMAS EXAMINADOS. AUSÊNCIAS DE FUNCIONALIDADES NO SIOPE. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO REGULAR DA IMPLANTAÇÃO DOS SIAFICS. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida em conjunto pelas Unidades de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e em Tecnologia da Informação (AudTI)[21]:

> **"I. APRESENTAÇÃO**
>
> 1. Esta auditoria foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), em colaboração com a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), à época, respectivamente, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
>
> 2. Na fase de planejamento, contou com o apoio metodológico e a supervisão técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação para o Controle (AudInovação), até então Núcleo de Supervisão para Aprimoramento das Atividades de Controle Externo, vinculado à Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção (NSA/Soma). Inicialmente, o trabalho tinha como objeto avaliar a conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação das políticas nacionais de saúde (Siops) e de educação (Siope), execução orçamentária e financeira e gestão fiscal (Siconfi), do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev), em relação à legislação vigente, assim como a interoperabilidade entre esses sistemas centralizados e os Sistemas Integrados de Administração Financeira da União (Siafi) e dos demais entes da Federação (Siafic).
>
> 3. Todavia, importante registrar que houve um ajuste significativo no planejamento dos trabalhos em função do Acórdão 527/2023-TCU-Plenário (min. rel. Walton Alencar), emitido em sessão de 22 de março de 2023. O Tribunal apreciou a Solicitação de Congresso Nacional (SCN) com Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 176/2018, que tem como objeto a

[21] Peça 149.

aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (TC 018.950/2022-1).

4. Em resumo, a SCN com proposta de fiscalização trata da aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). No caso, os autores demonstraram-se preocupados com a baixa confiabilidade dos dados registrados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e as divergências na metodologia de cálculo do mínimo entre os entes da Federação, o que pode resultar em risco de baixa confiabilidade dos números apresentados como cumprimento da norma constitucional.

5. Desse modo, considerando: i) a complexidade da ação de controle exige a participação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) e da Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação para o Controle (AudInovação); ii) que o atendimento do prazo de resposta à SCN supracitada, objeto do TC 018.950/2022-1, sobrestada pelo Acórdão 527/2023-TCU-Plenário, depende da conclusão da presente auditoria; iii) a elevada materialidade dos recursos alocados à área de educação, notadamente após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 108/2020, o relator decidiu, por meio de Despacho de Autoridade (peça 77), pelo faseamento da ação de fiscalização, voltando toda a atenção da presente instrução para o **Siope**.

6. Assim, a auditoria tem como foco os aspectos de interoperabilidade, notadamente de natureza tecnológica, como, por exemplo, o tipo de conexão (API, *Web Service* etc), e a conformidade das funcionalidades implementadas no sistema Siope em relação aos objetivos e requisitos previstos na legislação para esse sistema, sem aprofundar na operacionalização da complementação da União e, portanto, sem examinar as demais questões possivelmente advindas desse aspecto da política educacional com inegável repercussão nas finanças públicas do país.

II. INTRODUÇÃO

II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. A auditoria decorre de deliberação constante em Despacho de 12/5/2022, do ministro Aroldo Cedraz (TC 007.873/2022-0) e foi motivada pelos riscos de inconsistência das informações constantes dos cinco sistemas corporativos centralizados mantidos pelo Governo Federal para monitoramento e avaliação das políticas nacionais de saúde (Siops) e de educação (Siope), dos regimes próprios de previdência (Siprev) e execução orçamentária e financeira e gestão fiscal (Siconfi), bem como de falta de interoperabilidade entre eles e os sistemas integrados de administração financeira de uso obrigatório pela União (Siafi) e dos demais entes da Federação (Siafics).

9. De acordo com o levantamento objeto do Acórdão 2.591/2021-TCU-Plenário (TC 032.462/2019-0, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, que trata das ações judiciais movidas pelos entes subnacionais contra a União e os riscos fiscais delas decorrentes), bem como o levantamento sobre o novo Fundeb (TC 003.297/2022-5, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz), instituído pela EC 108/2020, as possíveis inconsistências de informações entre os sistemas supracitados têm sido causa de judicialização por conflito federativo.

II.2. Visão geral do objeto

10. O objeto da auditoria é composto pelos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação das políticas nacionais de educação – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) – e para a execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), na União, e o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), nos estados e municípios.

11. Os dispositivos da legislação pertinentes aos sistemas que compõem o objeto desta auditoria – Siafi, Siafic, Siconfi e Siope –, considerados mais relevantes ao escopo do trabalho, estão consolidados no Apêndice I.

12. Para uma compreensão uniforme deste relatório, alguns termos relacionados à tecnologia da informação encontram-se conceituados no Apêndice III.

13. São apresentadas a seguir a definição e as principais características desses sistemas.

II.2.1. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)

14. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) consiste em um sistema contábil, desenvolvido em plataforma *mainframe*, com a finalidade de realizar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O Siafi, portanto, é uma ferramenta tecnológica que contribui para o alcance da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos. Sua implementação teve como objetivo principal proporcionar maior controle e visibilidade das finanças públicas, ao permitir fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade em geral.

15. Nesse ponto, importante esclarecer que a tecnologia denominada 'plataforma *mainframe'* centraliza recursos de processamento, armazenamento e gerenciamento de dados, tratando-se, portanto, de um meio eficiente para a gestão de recursos em larga escala.

16. Assim, o Siafi é um sistema computadorizado que gerencia e controla, por meio de terminais distribuídos por todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta federal, autarquias, fundações, empresas públicas federais e sociedades de economia mista inclusas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União.

17. Entidades públicas federais, estaduais e municipais têm a capacidade de utilizar o Siafi para receber suas receitas provenientes da Conta Única do Governo Federal. Entidades de natureza privada também podem empregar o Siafi, contudo, a permissão para isso está sujeita à autorização da STN, dependendo para tanto da celebração de convênio ou da assinatura de um termo de cooperação técnica entre as partes interessadas e a STN, que é o órgão responsável pela gestão do Sistema.

II.2.2. Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic)

18. O conceito de Siafic foi instituído por meio do Decreto 10.540/2020, ao regulamentar o art. 48, § 1º, inciso III, e § 6º, da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e atualizar os requisitos mínimos do padrão de qualidade do sistema.

19. Esse modelo de sistema tem a finalidade de registro dos atos e fatos relacionados à administração orçamentária, financeira e patrimonial de todos os órgãos, de todos os entes federativos e em todas as esferas de poder, promovendo uma gestão pública mais eficiente e um maior controle por parte da sociedade. O Siafic permite, ainda, a geração e a disponibilização de informações e de dados contábeis, orçamentários e fiscais, observados a periodicidade, o formato e o sistema estabelecidos pela STN.

20. É importante ressaltar que o Siafic é um 'software único e integrado' e tem como objetivo principal a integração das informações contábeis e fiscais dos entes federativos, seguindo o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as normas gerais de consolidação das contas públicas. Nesse sentido, é importante destacar que é proibida a existência de mais de um Siafic no mesmo ente federativo, mesmo que haja comunicação entre eles por meio de transmissão de dados. Na prática, isso resulta que podem existir Siafics em mais de cinco mil municípios, em 26 estados e no Distrito Federal.

21. O prazo final para a implantação do Siafic foi 1º de janeiro de 2023, sendo que os entes federativos que não cumpriram essa exigência ficaram sujeitos a sanções previstas na LRF, como a suspensão das transferências voluntárias da União.

22. Em relação à fiscalização da implantação do Siafic, é importante destacar que a obrigação legal de fiscalização dos entes federativos cabe aos respectivos Tribunais de Contas. Concretamente, a fiscalização operacional somente poderia ser iniciada a partir de 1º de janeiro de 2023 (peça 93, p. 11 e 12).

II.2.3. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)

23. O Siconfi é um sistema administrado pela STN, tratando-se, na prática, de ferramenta tecnológica para o recebimento, pelo órgão central da contabilidade pública nacional, de informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais dos entes nacionais e subnacionais, abarcando assim mais de cinco mil municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União.

24. O Siconfi permite o envio, a validação, o armazenamento e a consolidação das informações contábeis e fiscais dos entes da federação, atendendo às exigências da LRF e da

Constituição Federal (CF). A LRF exige que a STN consolide anualmente as contas dos entes da federação e divulgue os resultados até 30 de junho do ano seguinte, em meio eletrônico de acesso público (art. 51). Também determina que as informações relativas à gestão fiscal sejam disponibilizadas publicamente, em meio eletrônico (art. 48).

25. O Poder Executivo federal deve elaborar e publicar os balanços do setor público consolidados, nacionalmente e por esfera de governo, até dois meses após o encerramento de cada semestre. Essa consolidação tem como base o exercício anterior, e a divulgação desses balanços deve ocorrer 'inclusive por meio eletrônico de acesso público' (art. 165, §3º, CF c/c art. 51, LRF). A Constituição ainda dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão sistema integrado de controle interno para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (art. 74, inciso I, CF).

26. A rigor, o Siconfi foi concebido para facilitar o cumprimento dessas normas ao permitir que os entes federativos enviem suas informações contábeis e fiscais por meio de planilhas padronizadas, a exemplo de arquivos no formato XBRL (eXtensible Business Reporting Language). Este formato consiste em linguagem internacional para comunicação de dados financeiros. O Siconfi também possibilita a consulta e a análise dessas informações por meio de relatórios gerenciais e indicadores fiscais, além da verificação da qualidade e a comparabilidade das informações contábeis e fiscais em âmbito nacional.

27. A Portaria STN 642, de 20/9/2019, define as diretrizes para o envio e disponibilização de dados contábeis e fiscais dos entes federativos mediante o Siconfi. Os entes são obrigados a enviar mensalmente informações contábeis, orçamentárias e fiscais de seus sistemas de execução orçamentária e financeira. Essas informações devem seguir a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), uma estrutura padronizada que permite a geração automática de relatórios e demonstrativos. A MSC, desenvolvida pela STN, visa melhorar a qualidade e a consistência das informações contábeis e fiscais. Ela compila uma lista de contas contábeis e informações complementares, tendo como referência o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

28. Isso significa que os entes enviam informações básicas e fundamentais (fontes primárias, portanto) sobre suas contas contábeis, orçamentárias e fiscais ao Siconfi, seguindo a estrutura padronizada da MSC para gerar relatórios e demonstrativos automaticamente.

29. Dessa forma, de acordo com a página do Siconfi na internet, o foco do sistema consiste em criar condições para a integração da contabilidade orçamentária, patrimonial e analítica, para a conformação de uma contabilidade pública moderna que possa ser aliada dos gestores públicos, ao permitir-lhes o efetivo controle financeiro das diferentes instâncias administrativas e o fornecimento de informação precisa, confiável e oportuna aos múltiplos agentes públicos interessados.

II.2.4. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)

30. A política pública da educação está sujeita a cofinanciamento, com especial participação da União, que exerce a função redistributiva e supletiva por meio da complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Essa função redistributiva e supletiva significa que a União deve garantir a igualdade de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino em todo o país, oferecendo assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

31. Nesse contexto, a Lei 14.113/2020 regulamentou o Fundeb, em observância ao que dispõe o art. 212-A da Constituição Federal, e instituiu o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) como instrumento para a verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino (MDE), nas esferas estadual, distrital e municipal.

32. Importante salientar que várias instituições estão envolvidas na operacionalização do Fundeb, cada qual com responsabilidades próprias.

33. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) presta apoio técnico aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, aos conselhos e aos órgãos de controle em relação ao Fundeb, realiza capacitação para os membros dos conselhos, divulga orientações e

dados, realiza estudos técnicos para determinar o valor anual de referência por aluno capaz de garantir a qualidade da educação e monitora a aplicação dos recursos.

34. O Ministério da Fazenda, em relação ao Fundeb, define a estimativa de receita, define e publica os parâmetros operacionais em conjunto com o Ministério da Educação, disponibiliza os recursos arrecadados para distribuição, realiza o fechamento das contas das receitas anuais, assegura no orçamento os recursos federais que o complementarão e participa do Conselho do Fundo no âmbito federal.

35. Vale mencionar ainda que o Banco do Brasil distribui recursos e mantém contas específicas do Fundo de estados e municípios. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, também mantém contas específicas do Fundeb de estados e municípios.

36. A legitimação do Siope para registro de dados contábeis, orçamentários e fiscais da Educação, incluindo dados do Fundeb, que até então era disciplinada em Portarias do MEC e da STN, foi reforçada pelo art. 38 da Lei 14.113/2020:

> Art. 38. A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb, estabelecidos nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação.
>
> '§ 1º A ausência de registro das informações de que trata o caput deste artigo, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.
>
> § 2º O sistema de que trata o caput deste artigo deve possibilitar o acesso aos dados e a sua análise pelos presidentes dos conselhos de controle social do Fundeb e pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
>
> § 3º O sistema de que trata o caput deste artigo deverá observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais no âmbito do Poder Executivo federal e dos Tribunais de Contas, como formas de simplificação e de eficiência nos processos de preenchimento e de disponibilização dos dados, e garantir o acesso irrestrito aos dados, os quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto, respeitadas as Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011, e 13.709, de 14 de agosto de 2018'.

37. De acordo com a Portaria 844/2008 do Ministério da Educação, o Siope é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas – e tem como principal objetivo levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

38. Embora a mencionada portaria tenha incluído a obrigatoriedade do uso do sistema para a União, a Lei 14.113/2020 não contém tal exigência. De tal modo, a União mantém os seus dados financeiros no Siafi, inclusive sobre gastos com MDE.

39. Segundo o inciso IV do Anexo da Portaria 844/2008 do MEC, o Siope possui as seguintes características:

> 'i) inserção e atualização permanente de dados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
>
> ii) caráter declaratório;
>
> iii) processos informatizados de declaração, armazenamento, disponibilização e extração de dados;
>
> iv) publicidade das informações declaradas e dos indicadores calculados;

v) realização de cálculo automático, para fins educacionais e estatísticos, dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino de acordo com a metodologia descrita neste Manual;

vi) correspondência entre as informações declaradas na base de dados com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação'.

40. Acerca da natureza declaratória da inserção de dados no Siope, vale registrar que é atribuída ao informante a responsabilidade pela inserção dos dados no programa, pela fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis e pela veracidade das informações inseridas na base de dados.

41. Em síntese, o Siope é um sistema que permite registrar e acompanhar os gastos públicos relacionados à política pública da educação em âmbito nacional. Ele contém uma base de dados detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes subnacionais (exceto daqueles que não estejam transmitindo seus dados com base em decisões judiciais). Por meio dele se realiza o cálculo do custo mínimo por aluno. Além disso, o Siope permite o planejamento e o dimensionamento das ações complementares da União em educação, produz indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos na área educacional, permite o controle e a análise dos dados financeiros e orçamentários, contribuindo para a transparência e a *accountability* dos gestores públicos.

II.2.5. Das transferências da União para os entes subnacionais

42. É importante registrar também alguns números sobre o montante de recursos transferidos pela União para estados, municípios e Distrito Federal no que tange à Educação, uma vez que possuem alta materialidade, conforme consignado a seguir.

43. De acordo com o relatório sobre as Contas do Presidente de 2023 (CG 2023), a segunda despesa da União mais volumosa com MDE ocorreu na ação 00SB – Complementação da União ao Fundeb (R$ 38,9 bilhões).

44. Segundo apurado em diversos relatórios que acompanharam os Pareceres Prévios sobre as contas presidenciais, a exemplo dos referentes aos exercícios de 2021, 2022 e 2023, a União é responsável por organizar e financiar o sistema de ensino federal e territorial, assegurando a igualdade de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade por meio de suporte técnico e financeiro a estados, Distrito Federal e municípios.

45. Desde a Emenda Constitucional (EC) 14/1996, que estabeleceu o Fundef, passando pela reformulação para o Fundeb com a EC 53/2006, até a incorporação definitiva deste último na Constituição pela EC 108/2020, houve mudanças significativas.

46. A EC 108/2020 aumentou a participação financeira da União no Fundeb, de 10% para, no mínimo, 12% (em 2021), 15% (em 2022), 17% (em 2023), 19% (em 2024), 21% (em 2025) e 23% (a partir de 2026), além de introduzir novas modalidades de complementação federal focadas em resultados educacionais e gestão, visando a fortalecer o financiamento das redes públicas de ensino.

47. De acordo com o relatório sobre as CG 2023, no primeiro ano de aplicação da Emenda Constitucional 108/2020, a consulta ao Siafi revelou que a complementação da União aumentou de R$ 15,46 bilhões empenhados em 2020 para R$ 23,57 bilhões em 2021, R$ 34,30 bilhões em 2022 e R$ 38,9 bilhões em 2023. Ao final da trajetória fixada pela Emenda (exercício de 2026), o montante da complementação federal poderá alcançar R$ 65,3 bilhões anuais, segundo projeção do então Ministério da Economia.

48. Assim, ampliou-se a importância da União para o Fundeb, que é composto por receitas dos estados e dos municípios e pela complementação da União.

49. Ainda, no relatório sobre as CG 2022 (Acórdão 1.126/2023 – rel. min. Jorge Oliveira), foi destacado:

'Merecem destaque o respaldo legal dado pela Lei do Novo Fundeb ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) como ferramenta eletrônica oficial de coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos entes subnacionais (art. 13, § 5º, da Lei 14.113/2020), e as oportunidades de melhoria de interoperabilidade daquele sistema, gerido pelo FNDE, com a Matriz de Saldos Contábeis e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), geridos pela STN.

> Para realizar o procedimento de habilitação à Complementação-VAAT, os gestores precisam transmitir ou retificar as informações da Matriz de Saldos Contábeis, via Siconfi, e encaminhar as informações referentes ao Anexo da Educação do RREO para o Siope/FNDE. A Lei 14.113/2020 (art. 13, § 4º) condicionou que somente são habilitados a receber essa modalidade de complementação os entes que disponibilizarem as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos do art. 163-A da Constituição Federal e do art. 38 daquela Lei, que se referem ao Siconfi e ao Siope, respectivamente'.

50. O relatório sobre as CG 2021 (Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz) ressaltou também outras transferências de recursos para os entes, com a finalidade de financiar a política de educação, a exemplo do salário-educação, cuja arrecadação somou R$ 24 bilhões em 2021. Desse montante, R$ 14 bilhões (58,3%) foram repassados aos entes subnacionais (cota-parte dos entes) e R$ 8,7 bilhões (38%) financiaram os programas realizados pela União na educação básica, a maior parte mediante transferências voluntárias aos entes subnacionais segundo as premissas assentadas no Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes.

II.2.6. Da interoperabilidade entre os sistemas

51. A Portaria STN 642/2019 define as regras acerca da periodicidade, formato e sistemas relativos à disponibilização, no Siconfi, das informações e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em cumprimento à LRF.

52. Ademais, em seu art. 15, a supracitada Portaria estabelece que:

> 'O Siconfi realizará de forma automática e por meio de equações visando assegurar a consistência das informações e declarações enviados constantes do art. 3º, as seguintes verificações:
>
> I – Validações impeditivas, as quais são validações básicas destinadas a detectar inconsistências relevantes, entendidas como aquelas que comprometem a análise dos dados informados ou a confiabilidade desses dados sob o ponto de vista técnico-conceitual e que impedem a finalização das declarações, enquanto não corrigidas as inconsistências;
>
> II – Indicadores qualitativos, os quais são verificações para avaliar a qualidade da informação, sua adequação técnico-conceitual e o grau de aderência aos normativos vigentes e que não impedem a finalização das declarações.
>
> § 1º Caso sejam detectadas inconsistências relevantes não evidenciadas pelas validações impeditivas previstas no inciso I do caput, mesmo em verificações posteriores, a STN/ME se reserva ao direito de não dar a devida quitação do envio dos dados, sujeitando o ente da Federação às penalidades e restrições previstas na Lei Complementar nº 101, de 2000, e nesta Portaria.
>
> § 2º No caso previsto no § 1º, a STN/ME poderá enviar comunicação das inconsistências verificadas aos órgãos de fiscalização profissional, bem como aos respectivos órgãos de controle interno e externo do ente da Federação'.

53. Importante esclarecer que o mencionado art. 3°, citado no *caput do* art. 15 e reproduzido no excerto acima, refere-se aos seguintes documentos: Declaração das Contas Anuais (DCA), para fins de cumprimento do art. 51 da LRF, Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO (arts. 52 e 53 da LRF) e Relatório de Gestão Fiscal – RGF (arts. 54 e 55, também da LRF). A responsabilidade pela homologação desses relatórios fiscais pertence aos entes públicos, por meio do representante indicado nos normativos de regência.

54. Por sua vez, o art. 10 do Decreto 10.540/2020, que trata dos requisitos tecnológicos dos Siafics, estabelece que esse modelo atenderá, preferencialmente, à arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – ePING, que define o conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da tecnologia de informação e comunicação no Governo federal, e estabelece as condições de interação entre os Poderes e esferas de Governo e com a sociedade em geral.

55. Já o § 3º do art. 38 da Lei 14.113/2020, que trata do registro de dados contábeis, orçamentários e fiscais da educação, estabelece que o Siope deverá observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais no âmbito do Poder Executivo federal e dos Tribunais de Contas, como formas de simplificação e de eficiência nos processos de

preenchimento e de disponibilização dos dados, e garantir o acesso irrestrito aos dados, os quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto.

56. No contexto da educação, os dados do RREO são disponibilizados ao público por meio do Siope. Em resumo, os gestores da educação nos entes federativos inserem no Siope as informações relativas à execução da despesa. O Siope também importa dados relativos às receitas diretamente da Matriz de Saldos Contábeis que os entes enviam para o Siconfi, consolidando-os junto com as informações da despesa para disponibilização ao público em geral, por meio de página web na internet (https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope).

57. A respeito da Lei 14.113/2020, norma regulamentadora do Fundeb, cabe destacar que esta foi disciplinada pelo Decreto 10.656/2021, cujos arts. 32 a 35 inseridos no Capítulo VII, que trata da Transparência e do Monitoramento, estabelecem os aspectos sistematizados a seguir:

Quadro 1 - Sistematização dos artigos 32 ao 35 do Decreto 10.656/2021, que regulamenta a Lei 14.113/2020

Dispositivo	Estabelece que...	Tema tratado
art. 32	O Ministério da Educação será responsável por monitorar a aplicação dos recursos do Fundeb em conjunto com os Tribunais de Contas. Isso será feito por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).	Monitoramento por meio do Siope e responsabilidade do MEC em conjunto com os TCs.
art. 33	Cada ente federativo deve publicar um demonstrativo no Siope, contendo informações sobre as receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Essa publicação deve ser feita em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é o documento que contém essas informações.	Publicação do RREO (§3º do art. 165 da CF/1988 c/c art. 52 da LRF)
§ 1º, art. 33	A publicação do anexo do RREO no Siope deve passar por um processo de validação. Tal validação é feita pelo Módulo de Acompanhamento e Validação do Siope-MAVS e envolve os responsáveis da Secretaria de Educação (ou órgão equivalente), os Tribunais de Contas e os Presidentes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.	Validação do RREO
§ 2º, art. 33	A validação mencionada no parágrafo anterior será exigida pelos Presidentes dos Conselhos	Obrigação de validação do RREO pelos

Dispositivo	Estabelece que...	Tema tratado
	de Acompanhamento e Controle Social (CACS) a partir de 1º de maio de 2021. Isso significa que, a partir dessa data, a validação será obrigatória para a publicação do anexo do RREO no Siope.	presidentes dos CACS
§ 3º, art. 33	O Conselho de Acompanhamento e Controle Social deve estar constituído de acordo com o art. 34 da Lei nº 14.113, de 2020, e com o regulamento do § 1º do art. 28. Isso significa que o Conselho precisa seguir as regras estabelecidas nesses dispositivos para poder validar a publicação do anexo do RREO no Siope.	Regras de constituição do CACS
art. 34	As consequências da não publicação do anexo mencionado no art. 33 dentro do prazo estabelecido. Nesse caso, as transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito serão suspensas, com exceção daquelas destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária. Essa suspensão permanecerá até que a situação seja regularizada.	Condição para receber transferências voluntárias e contratação de operações de crédito (Cauc)
art. 35	O Siope deve receber implementações com fim de criar padrões de interoperabilidade e mecanismos de integração de dados com outros sistemas eletrônicos. Isso deve ser feito pelo Poder Executivo federal e pelos Tribunais de Contas. O objetivo é simplificar e tornar mais eficiente o processo de preenchimento e disponibilização dos dados. Além disso, os dados devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto, conforme estabelecido pela Lei 12.527, de 2011, e pela Lei	Padrões de interoperabilidade e integração de dados

Dispositivo	Estabelece que...	Tema tratado
	13.709, de 2018.	

Fonte: Elaboração própria.

58. Nesse quadro, aspecto relevante decorre do comando dos arts. 33 e 34 do Decreto 10.656/2021. Esses dispositivos em conjunto preveem que o registro do RREO no Siope é requisito para o recebimento de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito. Assim, o Siope constitui-se em uma das fontes de informação utilizadas pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme instituído pela Portaria STN 637/2021:

> 'Art. 1º Fica instituído o Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - Cauc, responsável por consolidar informações relativas ao cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades e por organizações da sociedade civil, a partir de dados captados de cadastros e sistemas de informação da União.
>
> Art. 2º O Cauc tem por objetivo tornar mais eficiente a verificação do cumprimento de requisitos fiscais para fins de recebimento da transferência voluntária definida no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e da transferência de recursos financeiros a organizações da sociedade civil realizada sob o regime jurídico de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014'.

59. Contudo, de acordo com o *site* do FNDE, o Siope não se caracteriza como um sistema de registro e cadastro de inadimplência ou de aplicação de penalidade, constituindo-se em ferramenta para captar, processar e disseminar para a sociedade as informações sobre a aplicação dos recursos públicos vinculados à educação.

60. No contexto de registro do RREO no Siope e envio das informações para o Siconfi, vale salientar a Lei Complementar 156/2016, que alterou o art. 48 da LRF, introduzindo dispositivos que, em conjunto com a Portaria STN/MF 1.577/2023, reforçaram a obrigação legal de envio dos demonstrativos fiscais (RREO e RGF) ao Siconfi.

II.3. Objetivos da auditoria

61. Foram definidos quatro objetivos para esta auditoria:

a) verificar a conformidade entre as regras de negócio implantadas nos sistemas e a legislação respectiva;

b) identificar as possíveis interoperabilidades entre os sistemas;

c) identificar os controles instituídos para assegurar a fidedignidade, a comparabilidade e a rastreabilidade das informações ao longo dos principais processos dos sistemas e na interoperabilidade entre eles.

II.4. Questões de auditoria, escopo e não escopo

Questões de auditoria

62. Foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1 – As regras de negócio implantadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) estão em conformidade com a legislação?

Questão 2 – Existe interoperabilidade entre o sistema centralizado da União utilizado para monitoramento e avaliação da política nacional de educação (Siope) e os Sistemas Integrados de Administração Financeira da União (Siafi e Siconfi) e dos demais entes da Federação (Siafic)?

Questão 3 – Os controles implantados nos sistemas Siope e Siconfi são suficientes para assegurar a fidedignidade, a comparabilidade e a rastreabilidade das informações ao longo dos seus principais processos e na interoperabilidade entre eles e entre eles e o Siafi ou Siafic?

Escopo da auditoria

63. Com relação ao escopo da auditoria, dividiram-se os processos de trabalho e os sistemas que fazem parte da auditoria em duas categorias, regras de negócio e interoperabilidade.

64. No que tange às regras de negócio, definiu-se avaliar os seguintes aspectos:

a) governança de TI dos sistemas;

b) requisitos funcionais e de qualidade dos sistemas, especialmente aqueles definidos na legislação pertinente;

c) conformidade dos sistemas às normas de execução orçamentária e financeira;

d) transparência das informações.

65. Quanto à interoperabilidade, foram avaliados os seguintes aspectos:

a) possível interoperabilidade entre sistemas setoriais e o Siconfi, Siafi e Siafic;

b) possível interoperabilidade entre o Siconfi e o Siafi e o Siafic;

c) arquitetura, processos, controles e requisitos das interoperabilidades identificadas; e

d) riscos de indisponibilidade, inconsistência e vazamento da informação.

Não escopo da auditoria

66. Os seguintes aspectos do objeto não integraram o escopo da auditoria:

a) conformidade das regras de negócio dos sistemas Siafi e Siafic em relação à legislação vigente;

b) gestão técnica dos sistemas;

c) controles dos sistemas, exceto os previstos na legislação e os relacionados à possível interoperabilidade entre os sistemas analisados;

d) qualidade dos sistemas nos quesitos de disponibilidade e desempenho, exceto quanto aos aspectos da interoperabilidade;

e) fidedignidade dos dados primários importados nos sistemas por gestores e usuários; e

f) fidedignidade dos dados tratados e divulgados pelos sistemas.

II.5. Metodologia utilizada

67. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pelas Portaria-TCU 168, de 30/6/2011 e Portaria-TCU 185, de 30/11/2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009) e às orientações do TCU para elaboração de documentos técnicos (Portaria-Segecex 28, de 7/12/2010).

68. O planejamento iniciou-se com a elaboração da Estratégia Global de Auditoria por meio de discussão da equipe, oportunidade em que foram determinados os problemas de auditoria, o objeto e o objetivo da auditoria, o nível de asseguração – limitada, o escopo e não-escopo, bem como foram identificados os principais critérios, as possíveis evidências e as entregas desejadas.

69. Nessa etapa, foram também identificados os possíveis riscos inerentes ao objeto fiscalizado, assim entendidos aqueles que decorrem de vulnerabilidades intrínsecas ao próprio objeto, e os riscos de controle, ou seja, aqueles associados à suscetibilidade de os controles internos não mitigarem adequadamente os riscos inerentes.

70. Os riscos inerentes foram agrupados em quatro categorias, de acordo com o aspecto dos objetos a que se referem: regras de negócio, implantação do sistema, uso do sistema e interoperabilidade com outros sistemas.

71. Foram elencados os seguintes riscos referentes às regras de negócio:

a) omissão da legislação quanto ao escopo ou à funcionalidade do Siope;

b) fórmula do cálculo automático dos mínimos constitucionais em desconformidade com a legislação;

c) o sistema setorial (Siope) não reflete as respectivas execuções orçamentárias com o nível de detalhamento previsto na legislação;

d) o Siafic não atende aos requisitos de qualidade previstos na legislação.

72. Foram elencados os seguintes riscos referentes à implantação dos sistemas Siope e Siafic:

a) incompatibilidade de soluções de TI (Siope);

b) custo elevado de adaptações no sistema (Siope);

c) falta de clareza quanto à responsabilidade pela gestão dos dados e do sistema (Siope);

d) não implantação plena de alguns Siafics;

e) falta de padronização entre os Siafics e o Siafi;

f) sistema setorial (Siope) não possui estrutura ou capacidade para atender aos requisitos previstos na legislação.

73. Foram elencados os seguintes riscos referentes à interoperabilidade do Siope com outros sistemas:

a) incompatibilidade de plataforma tecnológica entre os sistemas;

b) sobreposição de sistemas ou base de dados;
c) falhas de interoperabilidade;
d) riscos da informação; e
e) conflitos de gestão entre os sistemas interoperantes.

74. No que tange aos riscos de controle, foram identificados os seguintes:

f) não há avaliação ou controles da qualidade dos dados inseridos no Siope;
g) não há mecanismos ou controles para garantir a fidedignidade dos cálculos automáticos realizados pelo Siope;
h) não há avaliação da integridade e consistência dos dados intercambiados entre os sistemas objeto desta fiscalização;
i) não há métricas definidas no Siope para gerir os requisitos de qualidade previstos na legislação;
j) não há avaliação quanto à implantação ou padronização dos Siafics;
k) falhas na governança e gestão de TI do Siope; e
l) não há mecanismos de avaliação do grau de transparência ao cidadão das informações geradas pelos sistemas objeto desta fiscalização.

75. Tais riscos, vistos em conjunto com os objetivos da auditoria, nortearam a formulação das questões de auditoria.

76. Cumpre registrar que não se realizou uma priorização dos riscos levantados, em termos de probabilidade de ocorrência e de possível impacto nos processos de negócio. Contudo, os procedimentos adotados para obtenção de respostas às questões de auditoria perpassaram a avaliação da presença real de tais riscos e até a constatação de possíveis ocorrências. Nesse sentido, o Quadro 2, mostra a correspondência entre os riscos elencados e as questões de auditoria formuladas.

Quadro 2 - Riscos elencados x Questões de auditoria

Riscos elencados	**Q1**	**Q2**	**Q3**
Omissão da legislação quanto ao escopo ou à funcionalidade do sistema			
Fórmula do cálculo automático dos mínimos constitucionais em desconformidade com a legislação			
O Siope não reflete as respectivas execuções orçamentárias com o nível de detalhamento previsto na legislação			
O Siafic não atende aos requisitos de qualidade previstos na legislação			
Incompatibilidade de soluções de TI (Siope)			
Custo elevado de adaptações no sistema (Siope)			
Falta de clareza quanto à responsabilidade pela gestão dos dados e do sistema (Siope)			
Não implantação plena de alguns Siafics			
Falta de padronização entre os Siafics e o Siafi			
Sistema setorial (Siope) não possui estrutura ou capacidade para atender aos requisitos previstos na legislação			
Incompatibilidade de plataforma tecnológica entre os sistemas			
Sobreposição de sistemas ou base de dados			
Falhas de interoperabilidade			
Riscos da informação			

Conflitos de gestão entre os sistemas interoperantes			
Não há avaliação ou controles da qualidade dos dados inseridos nos sistemas			
Não há mecanismos ou controles para garantir a fidedignidade dos cálculos automáticos realizados pelo sistema			
Não há avaliação da integridade e consistência dos dados intercambiados			
Não há métricas definidas e consensuais para gerir os requisitos de qualidade da sistemas previstos na legislação			
Não há avaliação quanto à implantação ou padronização dos Siafics			
Falhas na governança / gestão de TI dos sistemas			
Não há mecanismos de avaliação da transparência			

77. Paralelamente, foram pesquisados e examinados os trabalhos correlacionados no TCU, com vistas a complementar o entendimento dos problemas e subsidiar o planejamento (seção II.9 Processos conexos, deste relatório).

78. Nas fases de planejamento e execução desta auditoria, utilizaram-se as técnicas de análise documental, questionário e entrevistas abertas levadas a efeito em reuniões remotas, as quais foram gravadas e encontram-se arquivadas em repositório de dados coorporativo junto com os demais papéis de trabalho.

79. Com vistas ao entendimento do objeto desta fiscalização, realizou-se levantamento do marco legal relativo a cada um dos sistemas que compõem esse objeto (Apêndice I), a partir do qual foram obtidos os critérios utilizados na fiscalização. Esse marco foi submetido aos respectivos gestores para validação, atualização e correções cabíveis, permanecendo em constante revisão até o término da fase de execução da auditoria.

80. Realizou-se também pesquisa na internet relacionada aos sistemas auditados, especialmente as partir dos *sites* dos órgãos responsáveis por suas gestões.

81. Elaborou-se uma ficha padrão para obtenção de informações gerais sobre sistemas e base de dados, que foi desdobrada em fichas específicas para cada um dos sistemas auditados, com alguns campos pré-preenchidos com base no levantamento preliminar de informações realizado pela equipe de fiscalização, conforme mencionado anteriormente. Essas fichas específicas foram submetidas aos órgãos fiscalizados, para complementação, ratificação e eventuais retificações.

82. Em 17/8/2022, por meio dos Ofícios 43775 a 43777/2022-TCU/Seproc (peças 6-9), foi comunicada a auditoria aos órgãos fiscalizados e feita a apresentação da equipe.

83. Em 14/9/2022, por meio dos Ofícios 49226 e 49227/2022-TCU/Seproc (peças 20-22), foi enviada requisição de informações e documentos à Diretoria de Tecnologia e Inovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação. A solicitação consistiu em informações gerais sobre o sistema Siope e sua base de dados, conforme ficha de informações elaborada especificamente para essa finalidade, a qual foi encaminhada ao órgão em anexo aos ofícios de requisição (peça 20).

84. Após o recebimento das respostas, foram feitas reuniões técnicas com os respectivos gestores, ainda na fase de planejamento, para preenchimento de lacunas no entendimento do objeto e esclarecimentos de dúvidas relacionadas às questões de auditoria.

85. Na fase de execução, em face da escassez de documentação relativa aos sistemas fiscalizados, foram intensificadas as reuniões técnicas, com vistas à obtenção das informações desejadas, além da requisição de informações específicas, contidas nos Ofícios 21091/2023-TCU/Seproc (peças 79-80) e 21932/2023-TCU/Seproc (peças 82-83), dirigidos ao FNDE, e o Ofício 22256/2023-TCU/Seproc (peças 86-85), enviado à Secretaria do Tesouro Nacional

(STN), com o fito de aperfeiçoar as respostas às questões de auditoria e coletar evidências dos pontos considerados mais relevantes.

II.6. Limitações inerentes à auditoria

86. Em face das restrições de tempo e de recursos humanos, definiu-se, quando da elaboração da Estratégia Global de Auditoria, que alguns aspectos do objeto não integrariam o escopo da auditoria.

II.7. Volume de recursos fiscalizados

87. De acordo com o Anexo I da Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, a quantificação do volume de recursos fiscalizados (VRF) nas auditorias de tecnologia da informação limita-se à despesa empenhada nas rubricas referentes ao desenvolvimento ou manutenção/operação do sistema. Ocorre que, na presente fiscalização, a quantificação do VRF não é cabível, uma vez que, além dos sistemas da União, como Siconfi e Siafi, também são objeto do trabalho os Siafics e o Siope, que estão sob a responsabilidade dos entes subnacionais. No caso do Siope, o FNDE exerce apenas a coordenação operacional do sistema.

88. É importante destacar que pelo Siope controla-se a aplicação dos 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme art. 212 da Constituição Federal. Para se ter uma noção da materialidade desses recursos, o Fundeb, que é uma subvinculação dos recursos de MDE correspondente a 20%, considerando determinada cesta de impostos, representou R$ 232 bilhões em 2023, aos quais se somaram aproximadamente R$ 40 bilhões de complementação da União, segundo o relatório que fundamentou o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente de 2023 (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo). Embora a educação superior seja a prioridade da União, uma parcela significativa dos seus recursos é transferida para a educação básica por meio da complementação da União ao Fundeb e dos Programas do FNDE, financiados principalmente pela cota-parte federal do salário-educação (CF, art. 212, § 5º).

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

89. Como benefícios estimados da presente auditoria destacam-se a potencial redução de custos das rotinas de declaração e homologação de dados dos sistemas centralizados, maior eficácia das políticas de educação, com potencial redução de ações judiciais contra a União por conflito federativo, em especial na operação de distribuição dos recursos de complementação federal ao Fundeb.

II.9. Processos conexos

90. Os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

Quadro 3 – Processos conexos

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
027.502/2018-0	Levantamento	Encerrado
032.462/2019-0	Levantamento	Em andamento
018.856/2019-5	Auditoria	Encerrado
045.764/2020-4	Levantamento	Encerrado
038.558/2021-1	Representação	Em andamento
003.297/2022-5	Levantamento	Aguardando pronunciamento do relator
018.950/2022-1	Solicitação do Congresso Nacional	Sobrestada

Fonte: Elaboração própria

91. O TC 027.502/2018-0 trata de levantamento na estrutura de financiamento da Educação Pública, com foco no alcance da Meta 20 do PNE 2014-2024 e nos registros do Siope (Sistema de Orçamentos Públicos em Educação).

92. O TC 032.462/2019-0 versa sobre levantamento que teve por objetivo conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da Advocacia-Geral da União (AGU) e do então Ministério da Economia e os mecanismos de gestão de riscos à sustentabilidade fiscal por eles adotados — em especial a regra de ouro e o teto de gastos —, nos médio e longo prazos, decorrentes de demandas em ações ajuizadas pelos entes subnacionais contra a União. Naquele

levantamento, constatou-se que um dos fatores que geram demandas judiciais pelos entes subnacionais contra a União são as interpretações sobre o que é considerado gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de complementação da União.

93. O TC 018.856/2019-5 trata de auditoria com o objetivo de analisar o modelo do Fundeb e identificar oportunidades de melhoria na concepção, operacionalização e *accountability* do novo fundo que viesse a ser instituído e que deveria estar em vigor a partir de 2021 [Acórdão 734/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes].

94. O TC 045.764/2020-4 trata de levantamento que teve como objetivo verificar se as ações orçamentárias relacionadas aos gastos em MDE se coadunam com os entendimentos constitucionais, legais e jurisprudenciais relacionados à matéria, para fins de apuração, para o exercício de 2020, do gasto mínimo em educação estipulado pela Constituição Federal.

95. O TC 038.558/2021-1 é um processo apartado do TC 026.274/2020-5, conforme determinação do item 9.3 do Acórdão 1.940/2021-TCU-Plenário, para reavaliação das análises das questões intercorrentes suscitadas pela Semag e respectivas propostas de encaminhamento: i) oportunidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da eficiência alocativa dos repasses de recursos de natureza federal; ii) transparência das dispensas e procedimentos licitatórios nas aplicações de recursos de origem federal de forma descentralizada no modelo de federalismo cooperativo brasileiro; e iii) padrão mínimo da execução orçamentária e financeira como pressuposto para a funcionalidade dos sistemas centralizados mantidos pela União e promoção da transparência dos recursos de origem federal vinculados à finalidade específica.

96. O TC 003.297/2022-5 trata de levantamento para conhecer as principais mudanças inseridas pela Emenda Constitucional 108/2020, que estabeleceu um novo marco regulatório do financiamento da educação básica, ao conferir caráter permanente ao Fundeb, que figurava no ADCT e passou a integrar o texto constitucional (art. 212-A), e ao constitucionalizar o Custo Aluno Qualidade – CAQ, pela inserção do § 7º no art. 211 da Constituição.

97. Já o TC 018.950/2022-1 trata de Solicitação do Congresso Nacional para a realização de fiscalização 'sobre a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino'. O processo encontra-se sobrestado aguardando o resultado da presente auditoria. Naquele processo, os proponentes da fiscalização citam a baixa confiabilidade de dados do Siope para o cumprimento da norma constitucional. Ademais, esperam que haja melhoria da transparência quanto aos gastos realizados e o aperfeiçoamento do arcabouço normativo, permitindo uma melhor demonstração à sociedade da aplicação dos recursos governamentais em educação.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

98. A equipe de auditoria identificou as seguintes fragilidades nos sistemas avaliados e nos processos de trabalho correspondentes:

III.1. Não há interoperabilidade entre os sistemas

99. Devido à insuficiência de dados na matriz de saldos contábeis para atender às necessidades do Siope, bem como à não normatização da padronização para a codificação da despesa destinada ao cumprimento dos percentuais de aplicação em MDE, não há interoperabilidade entre o Siconfi e o Siope, levando à sobreposição de sistemas e de bases de dados e consequente duplicidade de dados e de infraestrutura tecnológica, impactando no aumento de custos e sobrecarga dos gestores e no risco de inconsistência da mesma informação em diferentes sistemas de contabilidade.

100. Ademais, devido à magnitude quantitativa de Siafics (cerca de 5.596), potencialmente diferentes entre si, é inviável a interoperabilidade entre eles e os sistemas centralizados de orçamento e finanças da União, Siafi, Siconfi e Siope, o que dificulta o rastreamento e controle da fidedignidade da informação financeira e orçamentária dos recursos transferidos da União para os entes subnacionais e da sua utilização por esses entes.

Situação encontrada

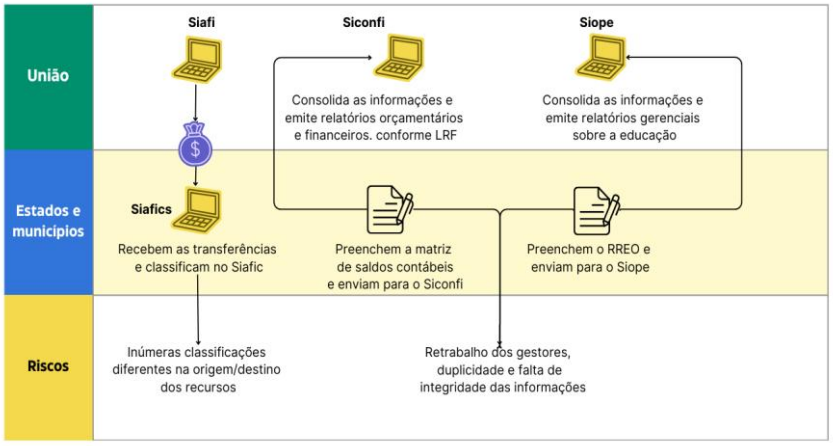
101. O Sistema Integrado de Administração Financeira da União (Siafi), que é o responsável pela execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da União, não se comunica com o Sistemas Únicos e Integrados de Execução Orçamentária, Administração

Financeira e Controle (Siafics), que são os seus equivalentes nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

102. Por sua vez, esses Siafics não têm conectividade com o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que é o responsável pela consolidação nacional das informações contábeis de todos esses entes, nem com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

103. O elevado quantitativo de Siafics – cerca de 5.596 sistemas –, potencialmente diferentes entre si, em função da estrutura, da solução tecnológica e da gestão empregadas, torna inviável a interoperabilidade entre eles e o Siafi, o Siconfi e o Siope.

Figura 1 – Esquema geral simplificado das atribuições da União, estados e municípios em relação ao Siafi, aos Siafics, ao Siconfi e ao Siope



Fonte: Elaboração própria.

104. Os gestores do Siconfi informaram que a STN tem um acordo de cooperação com o Tribunal de Contas do Espírito Santo, segundo o qual o Tribunal encaminha para a STN as informações requeridas na Matriz de Saldos Contábeis de 79 municípios. De acordo com a STN, isso não significa que o Tribunal está apenas retransmitindo 79 MSCs, mas, na verdade, é por meio de um sistema do Tribunal que essas informações são geradas. Nesse caso, se dá a interoperabilidade, sistema a sistema. Os referidos gestores relatam que há predisposição da STN em expandir esse modelo. No entanto, ele apresenta o risco de não integridade da informação original do ente federativo, uma vez que ela passa por tratamento pelo sistema do Tribunal.

105. Dessa maneira, considera-se que, do ponto de vista técnico e jurídico, o ideal seria que, a exemplo da interoperabilidade obtida com o Tribunal de Contas do Espírito Santo, a STN criasse uma interface padronizada, disponível a todos os entes federativos, a fim de que aqueles que se encontrassem em condições de atender aos requisitos de conectividade estabelecidos pelo órgão pudessem conectar seus sistemas ao Siconfi, de forma a transmitir direta e automaticamente as informações da MSC, com o mínimo de intervenção manual. Assim, será proposta recomendação nesse sentido.

106. O panorama compartimentalizado e estanque desses sistemas traz uma série de dificuldades e problemas à gestão das finanças públicas, contribuindo negativamente para a eficiência nacional e para a consistência e a confiabilidade das informações contábeis e financeiras.

107. Nas transferências da União, representada por órgãos e ministérios, para estados e municípios, é difícil para esses entes identificarem o tipo, a origem e outros detalhes constantes no sistema Siafi, tendo em vista que não há comunicação entre esse sistema e os Siafics. Isso dificulta a rastreabilidade das transferências e aumenta o risco de que elas sejam classificadas erroneamente nos sistemas contábeis dos entes federativos.

108. Até o próprio órgão central de contabilidade do governo e os órgãos de controle necessitam realizar o cruzamento de dados de várias fontes para poder identificar exatamente a origem do recurso nessas transferências.

109. Quanto à remessa das informações contábeis pelos estados e municípios para o órgão central de contabilidade (STN), essa se dá por meio do sistema Siconfi, utilizando a MSC.

110. Em tese, o preenchimento da MSC pelos entes pode ser considerado declaratório, mas, na prática, o tamanho de cada matriz – cerca de 30 mil linhas em um estado típico, por exemplo – e a complexidade de seu preenchimento, em face dos detalhes das classificações orçamentárias e da combinação receita/despesa, fazem com que seja improvável que essa matriz venha a ser digitada manualmente. Em face disso, pressupõe-se que ela seja extraída do sistema contábil de cada estado e município, por meio de algum tipo de automação por ele desenvolvida.

111. Assim, há um passo intermediário entre a extração das informações constantes dos sistemas contábeis dos estados e municípios, sejam eles aderentes aos requisitos mínimos do Siafic ou não, e a transmissão dessas informações para o Siconfi, por meio do preenchimento da MSC.

112. No momento, a STN não possui ferramentas, funcionalidades ou processos aptos a assegurar a fidedignidade dessas informações. Se houvesse maior controle por parte do Poder Executivo federal sobre o processo de implantação e o cumprimento dos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos para os Siafics, assim como o estabelecimento de uma padronização de conectividade entre cada um dos Siafics e o Siconfi, para a remessa das informações da MSC com a mínima intervenção humana e sem passos intermediários, possivelmente haveria um ganho qualitativo na fidedignidade dessas informações, no que se refere à comparação entre o que está registrado no sistema contábil do ente federativo e o que consta na consolidação feita pelo Siconfi.

113. À semelhança do Siconfi, o sistema Siope também realiza a consolidação das contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a diferença que estas estão restritas às classificações orçamentárias relativas à Educação. Os entes federativos transmitem essas informações para o Siope, bimestralmente, com base no preenchimento do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Esse processo de transmissão e o tratamento dado às informações são relatados com mais detalhes no próximo tópico, que trata do achado 2, sobre aspectos de conformidade dos sistemas.

114. Setorialmente, o Siope, que administra informações especializadas sobre a educação, a fim de dar suporte às políticas nacionais, também não têm conexão com o Siafi, o Siafic e o Siconfi, porém, com relação a este, já existem ações em andamento com o intuito de promovê-la, como será descrito mais adiante neste tópico.

115. É possível observar que as transmissões das informações contábeis pelos entes federativos para o Siconfi e para o Siope constituem-se em duplicidade, uma vez que tais informações são praticamente as mesmas, diferenciando-se apenas nos aspectos que também serão explanados no achado 2. Isso implica em desperdício de recursos públicos, sobrecarga desnecessária dos gestores dos entes federativos, ineficiência na gestão do sistema financeiro-orçamentário e riscos de inconsistência entre os dados dos dois sistemas.

116. A rigor, o ideal seria a plena interoperabilidade entre o Siconfi e o Siope, de modo que o segundo se alimentasse da base de dados do primeiro e os gestores dos entes federativos fossem obrigados a informar ao Siope apenas os dados que não fossem possíveis integrar na MSC remetida ao Siconfi. Teoricamente, a estrutura do Siope está apta a realizar essa mudança, pois está em conformidade com a organização da MSC e aderente ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, no qual a matriz se baseia. No entanto, essa almejada interoperabilidade não é possível atualmente.

117. Por ora, neste achado, esses aspectos serão mantidos nessa forma resumida, como causas para a inexistência de interoperabilidade entre o Siconfi e o Siope. No relato do achado 2, eles serão mais desenvolvidos.

118. É oportuno registrar que, durante a fase de execução desta fiscalização, identificou-se que os gestores do Siconfi e do Siope estão conscientes dos problemas decorrentes da falta de interoperabilidade nos sistemas, mas, dentro das restrições orçamentárias das áreas e dos recursos tecnológicos disponíveis, sempre que possível discutem possíveis alternativas para viabilizar a promoção dessa interoperabilidade. Nesse sentido, delineia-se a concretização de uma ação, conforme se expõe nos próximos parágrafos.

119. O sistema Siope necessita das informações relativas às receitas estaduais e municipais, tais como as derivadas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos impostos, a exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Ele usa essas informações como metadados do sistema para melhorar os controles de consistência na entrada de dados pelos entes.

120. Então, anualmente, o FNDE solicita aquelas informações à STN, por e-mail, recebendo-as em uma planilha no formato excel. Ressalta-se que não há formalização desse processo, nem no FNDE, nem na STN, seja por meio de acordos, contratos ou convênios entre os órgãos, seja por meio de documentação técnica do processo.

121. Possivelmente, com vistas a substituir esse processo antigo, a STN desenvolveu internamente uma *Application Programming Interface* (API – vide Apêndice III – Glossário) para utilização pelo FNDE, que se encontra em funcionamento, em fase de testes-piloto. O Tesouro Nacional colocou à disposição do FNDE os dados de relatórios e da MSC. No primeiro momento, o FNDE faz testes com dados de receitas orçamentárias e a STN encontra-se à disposição do órgão para adicionar novos tipos de saída de dados, de acordo com futuras necessidades.

122. Por sua vez, o FNDE informou que, no Portal de Serviços de TI, foi aberta a requisição REQ000000268554, com a finalidade de criar funcionalidade no sistema destinada à importação da MSC, em um nível 'Receita', e que posteriormente serão criados outros níveis correspondentes à 'Despesa', 'Informações Complementares' etc.

123. Em resumo, em que pese haver medidas em curso, mencionadas nos dois parágrafos precedentes, ainda não há interoperabilidade entre os sistemas centrais de contabilidade da União e nem entre esses e os dos estados e municípios.

Critérios de auditoria

124. Foram utilizados os seguintes critérios de auditoria:

a) Lei 14.113/2020, art. 38, § 3º;

b) Decreto 10.540/2020, art. 1º, § 6º; art. 2º, I e II; art. 8º; arts. 9º e 10, art. 18, § 2º, item 16 do Anexo;

c) Portaria Conjunta STN-SOF 710/2021;

d) Decreto 10.656/2021, arts. 32 a 38;

e) Portaria STN 642/2019;

f) Brasil. ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, Introdução à Interoperabilidade, Brasília, 2015;

g) Nota Técnica 1 – Grupo de Trabalho 3 do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 1/2018, firmado entre a União e todos os Tribunais de Contas do Brasil (peça 97);

h) Regras para Compartilhamento de Dados, Comitê Central de Governança de Dados – CCGD (peça 98);

i) Resolução 2/2020 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, sobre compartilhamento de dados (peça 99); e

j) Constituição Federal de 1988, art. 37, princípio da eficiência.

Evidências

125. Constituem evidências deste achado:

a) reuniões técnicas entre a equipe de fiscalização e representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Educação e do FNDE, nos dias 9/9/2022, 28/9/2022, 4/10/2022, 11/5/2023 e 12/5/2023;

b) reuniões técnicas entre a equipe de fiscalização e representantes das Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF), do Ministério da Economia, nos dias 12/4/2023, 27/4/2023, 9/5/2023, 16/5/2023 e 1/6/2023;

c) Informações Gerais de Sistemas – Siope (peça 103);

d) Fluxo de remessa do cliente Siope (peça 33);

e) Ofício 11627/2023/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 23/5/2023 (peça 88);

f) Ofício_In 3550982/2023/DIRTI, de 22/5/2023 (peça 105);

g) Regras de Negócio – Importar_Dados_STN_1.1 (peça 106);

h) Despacho DIOSI 3548257/2023, de 22/5/2023 (peça 107); e

i) Nota Técnica SEI 841/2023/MF, de 29/5/2023 (peça 89).

Causas

126. Podem ser atribuídas as seguintes causas à situação encontrada:

a) Os dados disponíveis na MSC não são suficientes para atender às necessidades do Siope, especialmente a realização do cálculo automático dos mínimos da Educação, tendo em vista que a União não normatizou a padronização de uma codificação para a despesa.

Explica-se: no caso da União, utiliza-se o Identificador de Uso (Id_uso), e, conforme explicitado na Nota Técnica SEI 826/2023/MF (peça 122), não se cogita a padronização do Id_uso, considerando a manutenção da autonomia dos entes federados, manifestada na respectiva gestão orçamentária de cada ente, não havendo, portanto, imposição para adoção das práticas da União, mas a criação de definições gerais para todos os entes, o que, caso contrário, geraria um custo adicional sem ganho efetivo. Por outro lado, na mesma nota técnica, a STN reafirma que a MSC foi desenvolvida para automatizar a geração de todos os relatórios e demonstrativos exigidos pela LRF. Isso inclui os demonstrativos de educação que fazem parte do RREO, gerados no Siope. A MSC abrange todas as contas contábeis e classificações orçamentárias necessárias para calcular automaticamente o mínimo constitucional de educação, conforme os padrões definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais. Além disso, a ferramenta foi projetada para ser compartilhada com os órgãos responsáveis por aqueles sistemas.

Embora a STN afirme que a MSC seja suficiente para o cálculo automático dos mínimos, na prática ainda não é viável para a aferição da aplicação mínima em MDE de forma generalizada, pois depende da instituição pelos entes de classificações adicionais, as quais podem variar de um ente para outro, conforme se depreende do Anexo II da Portaria STN 710/2021;

b) divergências conceituais na gestão do orçamento público, entre a STN, gestora do Siconfi, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), gestor do Siope;

c) incompatibilidade de alguns tipos de dados entre o Siope e o Siconfi;

d) falta de recursos para implementar a interoperabilidade entre os sistemas;

e) A magnitude quantitativa de Siafics torna impraticável e economicamente inviável a interoperabilidade entre eles e os sistemas centralizados de orçamento e finanças da União, Siafi, Siconfi e Siope.

Efeitos

127. Como consequência da situação encontrada, identificaram-se as seguintes situações ou riscos:

a) Dificuldade de rastrear e controlar a fidedignidade da informação financeira e orçamentária dos recursos transferidos da União para os entes subnacionais e da sua utilização por esses entes;

b) Sobreposição de sistemas e base de dados, com consequente duplicidade de dados e de infraestrutura tecnológica, aumento de custos e sobrecarga dos gestores; e

c) Risco de inconsistência entre o mesmo tipo de informação em diferentes sistemas de contabilidade.

Conclusão

128. Apesar de existirem ações pontuais e complementares no sentido de automatizar a transmissão de dados do Siconfi para o Siope, uma na STN e outra no FNDE (parágrafos 121-122), não há interoperabilidade entre o Siope e os sistemas centrais de contabilidade da União (Siafi e Siconfi) e nem entre estes e os dos estados e municípios (Siafic).

Proposta de encaminhamento

129. Recomendar à STN, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

a) desenvolva estudo com vistas a estabelecer requisitos mínimos de interoperabilidade que os Siafics devem possuir para viabilizar a recepção de informações padronizadas do Siafi e de transmissão ao Siconfi, de forma automatizada e com o mínimo de intervenção manual;

b) avalie a conveniência e oportunidade de criar uma interface padronizada, disponível a todos os entes federativos, a fim de possibilitar que aqueles em condições de atender aos requisitos de conectividade estabelecidos pelo órgão possam conectar seus sistemas ao Siconfi,

de forma a transmitir direta e automaticamente as informações da Matriz da Saldos Contábeis, com o mínimo de intervenção manual.

III.2. O Siope não atende a funcionalidades relevantes previstas na legislação

130. Devido à insuficiência de detalhamento de subfunção/modalidade para a função Educação na MSC, à ausência de padronização de codificação para a despesa da Educação – como ocorre na União (Id_uso) – e à fragilidade na governança e gestão de TI do Siope, este sistema não atende a algumas funcionalidades previstas na legislação, gerando os riscos de i) comprometimento da exatidão no cálculo das complementações da União; ii) manipulação das informações sobre a execução da despesa por parte dos entes subnacionais, com a finalidade de obter maiores complementações da União; e, iii) comprometimento da fidedignidade das informações contábeis sobre a execução da despesa, impactando na qualidade das informações gerenciais proporcionadas pelo sistema e, consequentemente, na qualidade do gasto público em educação.

Situação encontrada

131. A fim de racionalizar o relato da situação encontrada, criou-se uma tabela (Apêndice II, **Quadro 5**), com quatro colunas contendo seguintes informações: (i) funcionalidade requerida para o sistema (Funcionalidade); (ii) norma que dispõe sobre a funcionalidade (Norma); (iii) conclusão da equipe de fiscalização sobre o grau de atendimento do sistema à norma (Atendimento), com quatro possibilidades – atende; atende com ressalva; atende parcialmente; não atende – e comentários; e (iv) evidências do grau de atendimento (Evidências).

132. No total, foram examinadas dezoito normas com base na documentação disponível nos autos, cujo grau de atendimento está representado na Tabela 1, a seguir:

Tabela 2 – Grau de atendimento pelo sistema Siope às funcionalidades previstas na legislação

Grau de atendimento	Quantidade	Percentual
Atende	11	61,1%
Atende com ressalva	3	16,7%
Atende parcialmente	1	5,5%
Total de atendidos	**15**	**83,3%**
Não atende	3	16,7%
Total geral	**18**	**100,0%**

133. Pelos percentuais constantes da tabela acima, observa-se que o Siope atende à maioria das funcionalidades previstas na legislação, porém cabe ressaltar que as três funcionalidades consideradas não atendidas são bastante relevantes para os objetivos do sistema, quais sejam:

a) Emitir notificações aos órgãos de controle e fiscalização sobre irregularidades detectadas (Decreto 10.656/2021, art. 36);

b) Estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros, em atenção ao disposto no art. 74 da Lei 9.394/1996 (Lei 9.394/1996, art. 74 e Portaria MEC 844/2008, art. 1º, inciso II); e

c) Produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação (Portaria MEC 844/2008, art. 1º, inciso V).

134. A seguir serão feitos comentários adicionais sobre um dos itens que foi considerado atendido com ressalva (realizar cálculo automático, para fins educacionais e estatísticos, dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE) e sobre dois itens considerados não atendidos (letras ‘b’ e ‘c’ do parágrafo anterior).

135. No primeiro item, sobre a realização de cálculo automático, para fins educacionais e estatísticos, dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino

(MDE), conforme previsto nos incisos IV e V do Anexo à Portaria/MEC 844/2008, as informações examinadas indicam que o Siope possui essa funcionalidade, mas encontra dificuldades para realizar o cálculo de forma totalmente automática.

136. Identificou-se que uma das causas da fragilidade é que a padronização contábil e orçamentária atual, que se reflete na estrutura da Matriz de Saldos Contábeis, à qual o Siope está vinculado, não possui o grau de detalhamento de subfunções necessário à gestão da Educação, conforme o arcabouço normativo que regulamenta o Siope. Por exemplo, a identificação de despesas específicas, tais quais as de educação especial, dentro das subfunções existentes. Além disso, os entes federativos não utilizam codificação padronizada para a despesa da Educação como ocorre na União (Id_uso), o que compromete a fidedignidade da execução da despesa.

137. Em reunião da equipe de fiscalização com a STN, SOF, FNDE e ME, em 9/5/2023, foi destacada a importância de uma padronização clara e de um sistema de informação orçamentária eficiente para a apuração dos mínimos constitucionais e para o monitoramento e avaliação das políticas públicas. Há o consenso entre os participantes de que a criação de subfunções que atendam às necessidades de detalhamento sem fragmentar excessivamente o orçamento é um problema complexo a ser resolvido. Uma das possibilidades aventadas foi a criação de subfunções específicas para diferentes modalidades de ensino, mas isso teria que ser feito com cautela para evitar a proliferação de classificadores que dificultem a execução orçamentária. Outra possibilidade seria a criação de um atributo específico para identificação dos desdobramentos na MSC.

138. A referida deficiência no plano de classificação orçamentária, para a gestão das despesas com educação, faz com que o sistema Siope, para poder cumprir corretamente a sua finalidade, tenha que exigir dos entes federativos, quando do preenchimento das suas declarações, que informem a classificação das despesas em um nível de detalhamento que a estrutura atual da MSC não é suficiente para captar. E aí reside uma das causas da inconsistência de informações entre o Siconfi e o Siope.

139. Como mencionado no relato do Achado 1 (Não há interoperabilidade entre os sistemas), a divergência entre as visões conceituais que os gestores do Siconfi e do Siope têm a respeito de como eles devem criticar a consistência das informações declaradas pelos entes federativos, divergência essa justificada pelas atribuições e finalidades distintas de cada sistema, acaba por, além de se refletir na referida inconsistência de dados, dificultar a promoção da interoperabilidade entre esses sistemas.

140. Detalhando melhor, a finalidade primordial do Siconfi é consolidar as contas dos entes federativos. Dessa forma, um dos princípios que norteiam a sua funcionalidade é o de não repúdio à declaração contábil do ente. Se os dados informados na MSC estiverem formalmente corretos, de acordo com as normas contábeis vigentes, eles devem ser aceitos pelo Siconfi. As críticas de consistência realizadas para a aceitação não entram no mérito se o valor declarado está correto ou não. O que se busca é que a informação constante do Siconfi reflita exatamente aquela constante do sistema contábil do ente federativo (Siafic). Mesmo porque, de acordo com os princípios contábeis fundamentais, se o valor do lançamento contábil realizado está incorreto, não se pode simplesmente apagá-lo ou alterá-lo. Há que se fazer novo(s) lançamento(s) retificador(es).

141. Já com relação ao Siope, o objetivo é captar a informação real, para que, a partir dela, se possa gerar indicadores educacionais, como custo médio por aluno, gasto por modalidade de ensino etc., de forma a subsidiar adequadamente as alocações de recursos. Dessa forma, por exemplo, se o valor do gasto declarado pelo ente federativo com determinada modalidade de ensino não está compatível com a quantidade de alunos matriculados naquela modalidade – acima ou abaixo de um determinado intervalo de tolerância previamente parametrizado no sistema – a crítica de consistência realizada pelo Siope impede que a declaração seja enviada até que o ente retifique o dado contábil a ser informado ou a quantidade de matrículas, se esta estiver incorreta. O FNDE evidenciou os critérios e parâmetros utilizados pelo Siope na citada crítica de consistência (peça 108).

142. Considera-se que as duas perspectivas são acertadas, mas que não deveria haver inconsistências entre os dados do Siconfi e do Siope se a informação contábil constante do ente

federativo fosse fidedigna e estivesse classificada com a granularidade que a legislação da Educação requer, ou seja, que refletisse o valor real das receitas e despesas em cada subfunção e modalidade de ensino. Para isso, seriam necessários controles suficientes e adequados no sistema contábil de origem, além de uma padronização e um plano de classificação orçamentária que atendam às necessidades da gestão contábil, financeira e orçamentária da função Educação, conforme explanado no Achado 3 (A União não acompanha a implantação dos Siafics e o atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo órgão central de contabilidade).

143. Diante do exposto, considerando a complexidade e a transversalidade de competências institucionais para o equacionamento do problema relatado, seria recomendável a instituição de um grupo de trabalho com os objetivos enumerados no parágrafo anterior, razão pela qual será proposta recomendação nesse sentido.

144. Com relação ao segundo item, citado no parágrafo 133, alínea 'b', a realização do cálculo do custo mínimo por aluno, conforme dispõem o art. 74 da Lei 9.394/1996 e o art. 1º, inciso II, da Portaria MEC 844/2008, embora o FNDE tenha afirmado realizar o cálculo, não há evidências que demonstrem que o Siope atende a essa funcionalidade.

145. Solicitou-se ao órgão, por meio do Ofício 21091/2023-TCU/Seproc, de 15/5/2023 (peças 79-80), informações e/ou documentos que descrevessem o processamento feito pelo Siope para a realização do cálculo do custo mínimo por aluno. Em resposta, o FNDE encaminhou o Ofício 3550982/2023/DIRTI, de 22/5/2023 (peça 105), em cujo item 6 o órgão informa que tem o documento que disponibiliza a realização do referido cálculo. No Despacho DIOSI 3540711/2023, de 18/5/2023 (peça 108), também encaminhado na ocasião, é informado, no item 2, que foram encaminhados os arquivos 'Indicadores_estaduais.XLS' e 'Indicadores_municipais.XLS' referentes à requisição.

146. Os arquivos, do tipo de planilha Excel, contêm o nome, a fórmula e as finalidades de cerca de 55 indicadores, mas não consta aquele solicitado. Mesmo que constasse, haveria ainda que ser demonstrado que o Siope o implementa.

147. Com relação ao terceiro item, citado no parágrafo 133, alínea 'c', a produção de indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação, conforme previsto no art. 1º, inciso V, da Portaria MEC 844/2008, solicitou-se ao FNDE, por meio do Ofício 21091/2023-TCU/Seproc, de 15/5/2023 (peças 79-80), informações e/ou documentos que descrevessem o processamento feito pelo Siope para a realização dos cálculos dos referidos indicadores.

148. Em resposta, o FNDE encaminhou o Ofício 3550982/2023/DIRTI, de 22/5/2023 (peça 105), em cujo item 7 o órgão informa que tem o documento que disponibiliza a realização dos cálculos dos indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos em educação. No Despacho DIOSI 3540711/2023, de 18/5/2023 (peça 108), também encaminhado na ocasião, é informado no item 2 que foi encaminhado o arquivo 'Formula de cálculo dos Indicadores_SIOPE - Revisão.docx' (peça 121) referente à requisição.

149. Trata-se de documento que contém a descrição, finalidade e fórmula de cálculo de 39 indicadores, mas o FNDE não evidenciou, conforme requisitado, que esses indicadores são calculados pelo Siope.

Critérios de auditoria

150. Foram utilizados os seguintes critérios de auditoria:

a) Lei 9.394/1996, art. 74;

b) Portaria MEC 844/2008, art. 1º, incisos I, II, III, IV, V e VI; art. 2º, § 1º; art. 3º; incisos IV e V do Anexo;

c) Manual de Orientações para o Usuário do Siope, 2018 (peça 104, p. 37, 41);

d) Lei 14.113/2020, art. 7º, § 6º; e

e) Decreto 10.656/2021, art. 32; art. 33, *caput* e § 1º; arts. 34, 36 e 38.

Evidências

151. Constituem evidências deste achado:

a) reuniões técnicas entre a equipe de fiscalização e representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Educação e do FNDE, nos dias 9/9/2022, 28/9/2022, 4/10/2022, 11/5/2023 e 12/5/2023;

b) reuniões técnicas entre a equipe de fiscalização e representantes das Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF), do Ministério da Economia, nos dias 12/4/2023, 27/4/2023, 9/5/2023, 16/5/2023 e 1/6/2023;

c) Informações Gerais de Sistemas – Siope (peça 103, itens 1.4, 1.5, 1.15 e 1.7.1);

d) Diagrama de macro arquitetura (diagrama de ligação; peça 32);

e) Ofício 11627/2023/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 23/5/2023 (peça 88);

f) Ofício 3550982/2023/DIRTI, de 22/5/2023 (peça 105);

g) Despacho DIOSI 3548257/2023, de 22/5/2023 (peça 107);

h) Despacho DIOSI 3540711/2023, de 18/5/2023 (peça 108);

i) e-mail FNDE - Itens b.1, g.1 e f.1, de 16/5/2023 (peça 117);

j) Página web Siconfi – Extrato CAUC (peça 118);

k) Página web Siope - Dados analíticos (peça 119);

l) Página web Siope - Relatório de Indicadores Legais (peça 120);

m) Arquivo 'Formula de calculo dos Indicadores_SIOPE – Revisão.docx' (peça 121); e

n) Páginas web do FNDE reportadas no Apêndice II, **Quadro *5***.

Causas

152. De acordo com as informações obtidas, podem ser atribuídas as seguintes causas à situação encontrada:

a) As classificações da função Educação na MSC não têm o detalhamento necessário de subfunção/modalidade para a realização dos cálculos dos percentuais mínimos aplicados em MDE de forma automática;

b) Os entes federativos não utilizam codificação padronizada para a despesa da Educação como ocorre com a União (Id_uso); e

c) Fragilidade na governança e gestão de TI do Siope (Achado 4) e escassez de recursos no FNDE.

Efeitos

153. Como consequência da situação encontrada, identificaram-se as seguintes situações ou riscos:

a) Risco de comprometimento da exatidão no cálculo das complementações da União;

b) Possibilidade de os entes federativos manipularem as informações prestadas da execução da despesa, com a finalidade de demonstrarem o cumprimento dos mínimos aplicados em educação;

c) Risco de comprometimento da fidedignidade das informações contábeis sobre a execução da despesa; e

d) Necessidade de que o Siope, para poder cumprir corretamente a sua finalidade, tenha que exigir dos entes federativos, quando do preenchimento das suas declarações, que informem a classificação das despesas em um nível de detalhamento que a estrutura atual da MSC não é suficiente para captar, o que pode acarretar divergência entre as informações do Siconfi e do Siope.

Conclusão

154. De uma forma geral, o Siope possui as funcionalidades exigidas pela legislação. Nada obstante, as três funcionalidades por ele não atendidas são relevantes para o atingimento dos objetivos do sistema, pois se referem ou à produção de indicadores destinados a nortear a política educacional e a alocação de recursos ou à implementação de controle para buscar a fidedignidade e a confiabilidade da informação tratada, no caso, a emissão de notificações aos órgãos de controle e fiscalização sobre irregularidades detectadas, em consonância com o art. 36 do Decreto 10.656/2021.

155. Neste último caso, a regularização da pendência está sendo endereçada pelo FNDE, pois, segundo o órgão, tratava-se de funcionalidade existente, mas que, no momento das reuniões, o módulo do sistema que a implementava estava sendo ajustado para contemplar as novas especificidades do art. 36 do Decreto 10.656/2021.

156. Quanto à ausência de funcionalidades para produzir os indicadores de custo mínimo por aluno e de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação, identificou-se que uma das causas raízes do problema é a insuficiência e inadequação da estrutura da Matriz de Saldos Contábeis, que não é capaz de captar algumas importantes informações requeridas para a

execução da função Educação, bem como a necessidade de aperfeiçoamento na classificação e padronização das contas contábeis e orçamentárias daquela área.

157. Em razão disso, está sendo proposta recomendação à STN, em conjunto com a SOF e o FNDE, que instituam grupo de trabalho com o objetivo de equacionar as causas raízes do problema de conformidade do Siope, apontadas nos parágrafos 136-138, 142 e 152, alíneas 'a' e 'b'.

Proposta de encaminhamento

158. Recomendar à STN, em articulação com a SOF e o FNDE, que instituam grupo de trabalho com o objetivo de:

a) aperfeiçoar a padronização contábil e orçamentária atual, de maneira a equacionar o atendimento às necessidades de informação da Educação, com a granularidade por ela requerida, com vistas à viabilização do cumprimento pleno da legislação pelo Siope; e

b) adaptar a estrutura da Matriz de Saldos Contábeis, a fim de incorporar os aperfeiçoamentos a que se refere o subparágrafo a).

III.3. A União não acompanha a implantação dos Siafics e o atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo órgão central de contabilidade

159. Devido à ausência de um diagnóstico preciso do problema e da conscientização da sua relevância para o controle do uso dos recursos transferidos pela União para os entes subnacionais, às dificuldades técnicas e operacionais, em face da existência de milhares de Siafics distintos e às dificuldades administrativas e políticas, em decorrência do pacto federativo e da compartimentalização das jurisdições de controle externo, a União não acompanha a implantação dos Siafics e o atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo órgão central de contabilidade, levando aos riscos de: i) baixa qualidade e inefetividade dos Siafics; ii) desvios de finalidade na aplicação dos recursos; iii) inconsistências entre as informações consolidadas pela STN e aquelas consolidadas pelo Siope e pelos Siafics dos entes federativos; iv) segurança da informação nos Siafics; e v) falta de integração dos Siafics com os sistemas estruturantes dos entes, impactando na qualidade da informação e do planejamento orçamentário da educação.

Situação encontrada

160. Desde março/2023, a União não acompanha a implantação dos Siafics e o atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo órgão central de contabilidade.

161. Antes disso, o acompanhamento da União deu-se por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 1/2018, firmado em 6/3/2018, pela STN, os Tribunais de Contas, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) (peça 115). O TCU foi signatário desse acordo (peça 116, p. 12).

162. Fez parte do plano de trabalho do referido ACT, 'elaborar diagnóstico e sugerir ações conjuntas com vistas ao cumprimento da legislação de transparência e dos requisitos mínimos dos Siafics' (peça 115, p. 8). Para tratar especificamente do tema relativo aos requisitos mínimos, foi criado o Grupo de Trabalho 3 – GT 3 (peça 116, p. 3).

163. O GT 3 articulou junto aos Tribunais de Contas signatários do ACT a realização de dois levantamentos nos entes subnacionais, em 2021 e em 2022. A partir dos resultados desses levantamentos, visava-se promover ações conjuntas e necessárias com vistas ao alcance da qualidade e objetivos almejados pela LRF e respectivo Decreto de requisitos mínimos (peça 116, p. 4).

164. Em março/2023, o GT 3 publicou o Relatório de Encerramento dos trabalhos (peça 116). A partir dele, esta equipe de fiscalização consolidou, na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** a seguir, as questões cujas respostas em 2022 foram negativas para mais de 30% dos respondentes (peça 116, p. 13-33):

Tabela 2 – Levantamento ACT 1/2018 – Respostas negativas acima de 30% dos respondentes em 2022

Administração			
Nº	**Questão**	**Municípios**	**Estados**
1	O Siafic do ente federativo é utilizado por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LC nº 101/2000, incluídas as	43%	

	defensorias públicas?		
2	O Poder Executivo é o responsável pela contratação ou desenvolvimento, manutenção e atualização do Siafic?	33%	
3	O Poder Executivo é o responsável pela definição das regras contábeis e das políticas de acesso e segurança da informação, aplicáveis aos Poderes e aos órgãos de cada ente federativo, resguardada a autonomia?	35%	
9	O Siafic controla e evidencia as informações necessárias à apuração dos custos dos programas e das unidades da administração pública?	42%	50%
10	O Siafic controla e evidencia a aplicação dos recursos pelos entes federativos, agrupados por ente federativo beneficiado, incluído o controle de convênios, de contratos e de instrumentos congêneres?		50%
16	O Siafic é único no ente federativo e permite a integração com outros sistemas estruturantes existentes?	37%	
Contabilidade			
Nº	**Questão**	**Municípios**	**Estados**
20	O Siafic permite a conversão de transações realizadas em moeda estrangeira para moeda nacional à taxa de câmbio vigente na data do balanço?	63%	60%
25	O Siafic permite a acumulação dos registros por centros de custos?	32%	50%
Transparência da Informação			
Nº	**Questão**	**Municípios**	**Estados**
38	O Siafic, direto ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes disponibiliza as informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras dos dados referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária?		40%
40	O Siafic, direto ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes disponibiliza as informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras dos dados referentes aos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e a identificação por CPF ou CNPJ do convenente, o objeto e o valor?		50%
41	O Siafic, direto ou por intermédio de		40%

	integração com outros sistemas estruturantes disponibiliza as informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras, quanto à despesa, dos dados referentes ao procedimento licitatório realizado, ou à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo?		
44	O Siafic, direto ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes disponibiliza as informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras, quanto à receita, dos dados e valores relativos ao lançamento, resguardado o sigilo fiscal na forma da legislação, quando for o caso?		50%
Tecnologia da Informação			
Nº	**Questão**	**Municípios**	**Estados**
54	O Siafic arquiva os documentos referentes ao cadastramento e à habilitação de cada usuário e os mantêm em boa guarda e conservação, em arquivo eletrônico centralizado, que permita a consulta por órgãos de controle interno e externo e por outros usuários?	46%	

165. No levantamento de 2022, houve a participação de 3.499 municípios, representando 63% do total. Quanto aos estados, somente dez participaram, representando 37% do total (peça 116, p. 12 e 28).

166. Importante destacar que as respostas dos entes foram encaminhadas aos respectivos Tribunais de Contas de modo espontâneo e declaratório. Ou seja, não houve processo de auditoria ou investigação tanto da fidedignidade quanto da correta interpretação por parte dos entes do atendimento aos requisitos. Partiu-se do pressuposto de que as informações foram prestadas de maneira correta e de boa-fé (peça 116, p. 10-11).

167. Além das questões destacadas na Tabela 2, que são os pontos indicados no levantamento em que os entes mais se afastam do atendimento aos requisitos mínimos do Siafic, o GT 3 considerou que ainda existem requisitos a serem atendidos, nos seguintes termos, aos quais esta equipe de fiscalização se alinha (peça 116, p. 37):

> 'Nesse sentido, é importante que iniciativas a exemplo das desenvolvidas no âmbito do presente Grupo de Trabalho sejam continuadas, apesar do encerramento dos trabalhos do presente grupo de trabalho, de forma a contribuir para os avanços ainda necessários na implementação das determinações de toda a legislação que trata de requisitos mínimos dos Siafics. Para isso, além do empenho dos entes da Federação, é essencial o apoio técnico, acompanhamento e fiscalização para que a matéria não caia em esquecimento e os objetivos do legislador sejam alcançados'.

168. Estava no escopo do Plano de Ação do GT 3 o item 4.1 – Avaliar possíveis parcerias a serem estabelecidas para a fiscalização dos Siafics. No entanto, aquele grupo técnico terminou por concluir pela impossibilidade de conduzir tal ação em seu âmbito, devido à sua complexidade (peça 116, p. 6 e 35).

169. Merecem menção dois ofícios remetidos em julho/2022, pelo GT 3, ao Comitê Gestor do ACT 1/2018, com as seguintes sugestões (peça 116, p. 35), para as quais, nesta auditoria, não se identificaram indícios de implementação:

a) Ofício 01-2022-GT03ACT2018: sugere que a Atricon e o IRB incluam questões no Marco de Medição de Desempenho Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas - MMDQATC, objetivando avaliar se os Tribunais de Contas estaduais e municipais estão realizando fiscalizações para avaliar se os Siafics estão aderentes aos requisitos mínimos estabelecidos; e

b) Ofício 03-2022-GT03ACT2018: sugere que a Atricon e o IRB editem resolução conjunta estimulando e orientando a realização de fiscalizações pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, com o objetivo de avaliar se os Siafics estão aderentes aos requisitos mínimos estabelecidos.

170. Neste ponto, faz-se mister ressaltar as razões pelas quais se entende que a abordagem desse tema é importante para a União, não só do ponto de vista do Governo Federal, mas também dos interesses nacionais.

171. A qualidade dos Siafics é importante para a União porque a qualidade da execução das políticas públicas, notadamente as de Educação e Saúde, depende da fidedignidade da informação presente naqueles sistemas. A viabilidade dessa execução por parte dos estados, municípios e Distrito Federal apoia-se significativamente nas transferências constitucionais da União para esses entes federativos. Todavia, para a correta consecução dessas transferências, a União depende das informações prestadas pelos entes sobre a execução das despesas relacionadas a esses recursos. Portanto, é crucial para a eficácia do monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa desses recursos que, além de mecanismos apropriados, as informações provenientes dos entes federativos tenham fidedignidade e detalhamento.

172. Nesse aspecto, as normas de padronização contábil e de qualidade do Siafic, que representa o sistema contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial em cada ente federativo, produzidas pelo órgão central de contabilidade da União, como o Decreto 10.540/2020 e a Portaria STN 642/2019, proporcionaram grande avanço nessa área.

173. A partir das informações disponíveis nos Siafics e transmitidas para o Siconfi, gerido pela STN, é possível à União utilizá-las para consumo interno e consolidá-las e disponibilizá-las para uso público. A qualidade final da informação depende da qualidade daquela que foi transmitida pelos entes federativos, a qual, por sua vez, depende da qualidade dos Siafics. Em última análise, se a informação na origem não for confiável, a fidedignidade da informação que chega aos órgãos federais responsáveis pelas políticas públicas e aos cidadãos pode vir a ser comprometida.

174. De 2018 a 2023, a STN atuou nesse sentido, por meio da participação ativa no ACT 1/2018 anteriormente referido (parágrafos 161-169). Também, juntamente com outras instituições, promoveu diversas ações com o intuito de orientar os entes da Federação no processo de implementação dos referidos requisitos, a exemplo de divulgação de vasto material técnico, inserções no site do Siconfi, participação em palestras e seminários (peça 89, p. 5).

175. Atualmente, o órgão faz essa verificação somente de forma indireta, por meio de críticas sobre a qualidade das informações enviadas pelos entes federativos ao Siconfi. Todavia, essas críticas se restringem a aspectos formais e à observância de preceitos contábeis básicos, tais como MSC com valores negativos, apenas com cabeçalho ou com os valores zerados, com débitos diferentes dos créditos por classe de conta e com a soma de saldo inicial com movimento diferente do saldo final.

176. Os gestores do Siconfi têm utilizado mecanismos ao seu alcance para minimizar o risco de remessa de informações inconsistentes, incorretas ou inverídicas por parte dos entes, a exemplo da:

a) implementação da tecnologia XBRL, que é um padrão mundial para a transmissão de informações financeiras, para a remessa da MSC. A taxonomia proporcionada pelo padrão XBRL, aliada às normas do Tesouro Nacional, criam uma camada de crítica aos dados declarados, melhorando a confiabilidade da informação; e

b) disponibilização de uma ferramenta de uso opcional pelo ente no Siconfi, que possui uma tabela de mapeamento ‘DE/PARA’, destinada a facilitar a conversão de codificações próprias da contabilidade do ente para o padrão contábil requerido pela legislação nacional e implementada por meio da MSC.

177. Nada obstante, todos os requisitos estabelecidos para o padrão mínimo de qualidade do Siafic, que versem sobre coisas distintas da informação contábil, orçamentária e fiscal em si, tais como requisitos de negócio, tecnológicos e de transparência da informação, não são objetos das críticas realizadas pela STN.

178. Além disso, o conteúdo e a fidedignidade das informações que chegam ao Siconfi também não são objeto de críticas pela STN. Não é possível ao órgão controlar se a informação constante no sistema contábil do ente está classificada corretamente e com os valores certos, bem como se o que foi declarado ao Siconfi corresponde ao que está registrado no ente. Uma possível ação de mitigação desse risco seria fazer o cruzamento dos dados declarados com outros de mesma natureza disponíveis em outros sistemas, tais como o Siafi ou o Siope, mas atualmente isso não é feito.

179. Sendo assim, o controle atualmente realizado sobre a qualidade da informação recebida no Siconfi, embora importante e necessária, é insuficiente para promover e alcançar o nível de qualidade desejado nos sistemas contábeis dos entes federativos e transmitir a confiança necessária na fidedignidade da informação.

180. Por fim, é oportuno ressaltar que o art. 2º, inciso XII, do Decreto 10.540/2020, prevê a possibilidade de aplicação de penalidades ao ente federativo pela não observância do padrão mínimo de qualidade do Siafic. Uma dessas possíveis penalidades seria o impedimento de receber transferências voluntárias de recursos da União. A esse respeito, o sistema Cauc é um serviço que tem por objetivo simplificar a verificação do atendimento dos requisitos fiscais de municípios, estados e Distrito Federal necessários à celebração de instrumentos para tais transferências. Atualmente, o resultado da consulta ao Cauc verifica o cumprimento de dezenove dos 29 requisitos fiscais exigidos (peça 89, p. 6, item 26; peça 90). Entretanto, a observância do padrão mínimo de qualidade do Siafic não integra esse rol. Dessa maneira, constata-se que não há controle, no âmbito federal, destinado a conferir efetividade à norma ora mencionada.

181. Ante o exposto, sugere-se recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que aprimore o processo de verificação da implantação do Siafic, considerando os requisitos do padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Decreto 10.540/2020, que regulamenta o art. 48 da Lei Complementar 101/2000.

Critérios de auditoria

182. Foram utilizados os seguintes critérios de auditoria:

a) Constituição Federal 1988, arts. 70, 71 e 163-A;

b) Lei Complementar 101/2000, art. 48, *caput*, § 1º, incisos II e III, §§ 2º e 6º, art. 48-A, art. 50, *caput* e § 2º, e art. 51, *caput* e § 1º;

c) Portaria MF 548/2010;

d) Decreto 10.540/2020, com as alterações introduzidas pelo Decreto 11.644/2023; e

e) Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União 2023-2028.

Evidências

183. Constituem evidências deste achado:

a) Nota Técnica SEI 841/2023/MF, de 29/5/2023 (peça 89);

b) Despacho Coint, de 26/5/2023 (peça 90);

c) Ofício SEI 19342/2023/MF (peça 91);

d) reuniões técnicas entre a equipe de fiscalização e representantes da STN, nos dias 12/4/2023 e 16/5/2023;

e) reunião técnica entre a equipe de fiscalização e representantes da STN, do FNDE e do MEC, no dia 27/4/2023;

f) Informações disponíveis na página web do Siconfi (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf; acesso em 21/9/2024);

g) Acordo de Cooperação Técnica 1/2018 (peça 115);

h) Relatório de Encerramento – GT 3, Acordo de Cooperação Técnica 1/2018 (peça 116); e

i) Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2023 (CG 2023).

Causas

184. Com base nas informações obtidas, podem ser atribuídas as seguintes causas à situação encontrada:

a) Ausência até então de um diagnóstico preciso do problema e da conscientização da sua relevância para o controle do uso dos recursos transferidos pela União para os entes subnacionais;

b) Dificuldades técnicas e operacionais, em face da existência de milhares de Siafics distintos espalhados por todo o País; e

c) Dificuldades administrativas e políticas, em decorrência do pacto federativo e da compartimentalização das jurisdições de controle externo.

Efeitos

185. Como consequência da situação encontrada, identificaram-se riscos de:

a) baixa qualidade e inefetividade de parte dos Siafics;

b) desvios de finalidade na aplicação dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais;

c) inconsistência entre as informações disponíveis e consolidadas pelo órgão central de contabilidade da União, as consolidadas pelos sistemas setoriais da Educação (Siope) e da Saúde (Siops) e aquelas constantes nos sistemas contábeis dos entes federativos;

d) segurança da informação nos Siafics; e

e) falta de integração dos Siafics com os sistemas estruturantes dos entes.

Conclusão

186. A União não acompanha a implantação dos Siafics e o atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido para eles pelo órgão central de contabilidade.

187. O resultado dos levantamentos de 2021 e 2022 nos entes subnacionais, com o intuito de elaborar diagnóstico e sugerir ações conjuntas com vistas ao cumprimento da legislação de transparência e dos requisitos mínimos de qualidade dos Siafics, realizados no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 1/2018, firmado pela STN, os Tribunais de Contas e o Instituto Rui Barbosa, concluíram que ainda existem requisitos a serem atendidos.

188. Essa questão é sensível para a União, não só do ponto de vista do Governo Federal, mas também dos interesses nacionais, tendo em vista que a qualidade da execução das políticas públicas, notadamente as de Educação e Saúde, dependem em grande parte da qualidade da informação proveniente dos sistemas contábeis dos entes subnacionais (Siafics).

189. Ademais, há previsão legal para penalização de ente federativo que não observar o padrão mínimo de qualidade estabelecido para o Siafic pelo órgão central de contabilidade da União, mas essa norma não possui eficácia pois a União não dispõe de controle a respeito.

Proposta de encaminhamento

190. Recomendar à STN, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e inciso I do art. 7º do Decreto 6.976/2009, aprimore a verificação da implantação dos Siafics, com o objetivo de verificar o cumprimento do padrão mínimo de qualidade estabelecido no Decreto 10.540/2020 e do disposto nos arts. 48 e 48-A da Complementar 101/2000.

III.4. Fragilidade na governança e na gestão de TI do Siope

191. Devido ao reduzido quadro de pessoal alocado na área de TI, à ausência de cultura de governança e gestão e ao grande volume de manutenções corretivas e evolutivas do sistema, demandadas pelas frequentes alterações na legislação contábil, orçamentária e de políticas de governo no setor de educação, há fragilidade na governança e na gestão de TI do Siope, levando ao risco de piora na qualidade do sistema, de segurança da informação e de continuidade dos negócios e à maior dificuldade na rastreabilidade e na avaliação de conformidade das funcionalidades do sistema, impactando na qualidade da informação e na eficiência, eficácia e efetividade do gasto público em educação.

Situação encontrada

192. O Siope é mal documentado, carecendo de entregáveis básicos de desenvolvimento de sistemas, tais como especificação de requisitos, diagramas de casos de uso, diagramas de fluxo de dados, dicionário de dados, diagramas de classes e diagrama de redes.

193. Os poucos documentos encontrados fornecem apenas visões macro do sistema:

a) visão do Siope Cliente (peça 109) e visão do Siope Web (peça 110);

b) macro arquitetura (diagrama de ligação; peça 32);
c) fluxo de remessa do cliente (peça 33); e
d) modelo de entidade-relacionamento (peça 113).

194. Há um Manual de Orientações para o Usuário (peça 104) relacionado ao sistema, que auxilia no entendimento da sua funcionalidade, mas ele se encontra desatualizado desde 2018. A página web do FNDE a respeito do Siope contém um material de divulgação – Perguntas e respostas frequentes sobre o Siope (https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/material-de-divulgacao), porém o link encontra-se inacessível (tentativa de acesso em 11/9/2024).

195. Assim como o referido link da página de material de divulgação, alguns outros de páginas diversas também se encontram inacessíveis há dias, o que denota certo descuido do órgão no monitoramento das páginas web (https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/base-legal-e-conceitual-do-siope; https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope/manuais-do-siope).

196. No que se refere à segurança, o FNDE não possui política de segurança da informação e não consta que o órgão já tenha realizado algum tipo de mapeamento de riscos (peça 103, itens 1.10, 1.12, 1.14).

197. Relativamente aos processos de trabalho, não há normas ou processos formalizados de gestão de mudanças e de gestão de incidentes.

198. Na gestão do Siope, há acúmulo de atribuições aos responsáveis. Baseado em informação prestadas pelo órgão (peça 103, item 1.10), identificou-se que o mesmo servidor é responsável por quatro áreas distintas (Infraestrutura, Processamento, Banco de dados e Segurança), o que compromete o princípio de segregação de funções.

199. Quanto à gestão de problemas e incidentes, foi informado que o controle é realizado por intermédio do subsistema Fale Conosco do Siope. Atendendo a Ofício de Requisição (peças 79-80), o FNDE forneceu planilha excel contendo relação de incidentes registrados no período de 3/1/2022 a 22/5/2023 (peça 88; Item C - Demandas SIOPE - Evoluções e Incidentes - Jan 2022 a Maio 2023.xlsx). O documento contém 223 incidentes, todos classificados com prioridade média e o prazo médio de atendimento no período foi de 4 dias, sendo 29 no mesmo dia e 56 no dia seguinte (mediana = 2). Apenas dois dos 223 incidentes registrados foram atendidos após o prazo fixado no nível mínimo de serviços (NMS), o que pode ser considerado um bom resultado.

200. Com relação à qualidade geral do sistema e à sua capacidade de evoluir e se adaptar a um cenário de mudanças frequentes, não há processos estabelecidos para essa avaliação. Questionado a respeito de eventuais ações recentes ou em andamento, no âmbito do FNDE, referentes a diagnósticos, avaliações de capacidade atual e evolutiva e projetos de aperfeiçoamento, revisão ou reformulação do Siope (peça 79, item ‘d’), os gestores informaram:

> ‘O Siope está em constante evolução, havendo uma equipe de desenvolvedores dedicada para tal, e em constante integração com a área demandante.
>
> Ademais, a gestão atual desta Diretoria de Tecnologia e Inovação está propondo a criação de um projeto denominado ‘Plataforma SIOPE Integrado’, na qual se pretende construir uma nova plataforma baseada em arquitetura atualizada e integração de dados em nuvem. Tal proposta está nas tratativas iniciais, englobando diagnósticos, avaliações de capacidade atual e evolutiva e projetos de aperfeiçoamento do Siope. (peça 105)
>
> Foi aberta a REQ000000269688 para o desenvolvimento da versão Siope 2.0 que possibilitará atualizar a interface do SIOPE-Cliente e que poderá adotar um banco de dados local para otimizar o tempo de carregamento e processamento dos dados inseridos no sistema e, por meio das REQ000000268554 e REQ000000269130 (Incluir ou modificar funcionalidade em sistemas), foi solicitada a implementação de funcionalidade para iniciar os procedimentos de integração com a Matriz de Saldos Contábeis - MSC e nesta etapa inicial está prevista a integração para a importação das receitas. (peça 108)’

201. Sobre possíveis dificuldades enfrentadas, de natureza técnica, operacional, administrativa e orçamentária, para manutenção do Siope e atualizações decorrentes de alterações na legislação (peça 79, item ‘e’), os gestores responderam que o Siope possui uma arquitetura tecnologicamente defasada (peça 105) e que ao longo dos anos recebeu novas

atribuições e cresceu de forma fragmentada com o desenvolvimento de vários subsistemas (peça 108).

202. Segundo os responsáveis, a estrutura organizacional não acompanhou essa evolução, sobrecarregando a Divisão de Operacionalização do Siope (Diosi), que, além da operacionalização, manutenção e atualização do sistema, também presta apoio técnico aos estados, Distrito Federal e municípios acerca do preenchimento e transmissão dos dados requeridos e faz o atendimento de demandas internas e externas, de caráter administrativo, relacionadas ao sistema. Foi informado que o quadro funcional da Diosi é composto por apenas um servidor, que exerce a função da Chefe da Divisão, e por colaboradores terceirizados, cuja rotatividade é alta (peça 108).

203. O gestor acrescentou que, a partir de 2020, houve várias alterações legislativas e atualizações no Manual de Demonstrativos Fiscais e nos leiautes e ementários da Matriz de Saldos Contábeis, estes de extrema complexidade técnica e com milhares de números de códigos de classificação orçamentários e contábeis que impactam as regras de negócio do Siope. Essas alterações ocorreram um pouco antes do início do ciclo de declaração dos dados, outras durante o ciclo e, em situações mais graves, no final do ciclo de declaração, como, por exemplo, a Lei 14.113, de 25/12/2020, que seria implementada no sistema para o exercício de 2021, o Decreto 10.656, de 22/3/2021, que seria implementado no mesmo ano, e a Lei 14.276, de 27/12/2021, que seria implementa na declaração de 2021 (peça 108).

204. De acordo com os gestores, mudanças na legislação relacionada à Educação podem afetar as regras de negócio definidas para o sistema, requerendo manutenções corretivas ou evolutivas, alterações na interface e processos de integração, que culminam na geração de nova versão do programa, que precisa ser baixada e reinstalada por milhares de clientes, os entes federativos e público interno.

205. A fim de avaliar a capacidade de atendimento às demandas de manutenção do sistema Siope, solicitou-se ao órgão a relação de demandas de atualização, alterações corretivas e evolutivas, pendentes de atendimento. Em resposta, foi fornecida a planilha excel (peça 88; Item C Demandas Manut Sust Sist.xlsx), que, em 22/5/2023, continha somente dez demandas formalizadas e ainda não atendidas. Oito foram abertas em 2023 e duas em 2022, uma em dezembro e a outra em junho, portanto pendente há quase um ano.

206. O módulo Cliente do Siope realiza críticas de consistência na entrada de dados das declarações feitas pelos entes federativos, as quais são mais bem detalhadas no relato do ‘Achado 2 – O Siope não atende integralmente aos requisitos previstos na legislação’ (parágrafo 141). Para viabilizar essas críticas, o sistema utiliza valores e parâmetros que refletem as regras de negócio e que estão documentados em planilhas excel denominadas ‘Item A - criticas_estaduais.XLS’ e ‘Item A - criticas_municipais.XLS’.

207. Conforme informado pelo gestor, o Siope possui uma interface visual (SIOPE PAR), por meio da qual os responsáveis pelo sistema fazem a parametrização do módulo cliente (SIOPE CLIENTE). Segundo informado, podem ser criados o plano de contas, as críticas, os cálculos e o instalador nessa ferramenta.

208. Entretanto, não há documentação dessa funcionalidade de parametrização do sistema e não há processos de trabalho definidos para a atualização das citadas planilhas e para a internalização dessa parametrização no código do sistema.

209. Quanto ao recebimento de informações provenientes da STN relativas às receitas, conforme relatado (parágrafos 119-122), a única documentação a respeito do assunto, no âmbito do FNDE, é o arquivo ‘Item B - Regras_de_Negócio_IMPORTAR_DADOS_STN_1.1.doc’, que contém a documentação das regras de negócio relativas àquela transmissão, fornecido em resposta à Ofício de Requisição (peças 79-80, 88). Além disso, à época do encerramento da fase de execução desta fiscalização, encontrava-se pendente a formalização de acordo ou convênio entre o FNDE e a STN para a operacionalização dessa funcionalidade.

210. Com relação ao recebimento de informações provenientes do Inep relativas ao Censo Escolar, os gestores do FNDE, atendendo à Ofício de Requisição (peças 79-80), encaminharam cópia de ofício, no qual o Inep comunica ao órgão a disponibilização de imagem da base de dados final do Censo Escolar de 2022 (peça 112), bem como documento que descreve sinteticamente o processo de transmissão dessa informação (peça 111).

211. No que diz respeito aos Acordos de Cooperação Técnica celebrados pelo FNDE com a Atricon e o IRB, visando à interoperabilidade e integração entre os sistemas dos Tribunais de Contas e o Siope, não foi identificada documentação técnica a respeito do serviço de Web Service no FNDE para a implementação dessas conexões. Também não há estudos quanto aos resultados alcançados e melhorias obtidas com esses acordos.

212. A título de informação complementar, apresenta-se o relatório individual de autoavaliação do FNDE, no Levantamento de Governança e Gestão Públicas – 2021 (peça 114), onde se verifica que as respostas do Órgão ao tema Governança e Gestão de Segurança e de Tecnologia da Informação condizem com os aspectos abordados nesse achado. O índice obtido no Tema 4 – Governança e Gestão de Segurança e de Tecnologia da Informação (iGovTI: 50,7%), que possui dois componentes ou índices agregados, o Índice de Governança de TI (GovernançaTI) e o Índice de Gestão de TI (iGestTI), é o mais baixo dentre os temas organizacionais avaliados, superando apenas os relativos à gestão orçamentária e gestão de pessoas (peça 114, p. 3). Por outro lado, comparativamente às outras Autarquias avaliadas, o índice iGovTI do FNDE é superior, situando-se praticamente no centro do nível 'Intermediário' (peça 114, p. 31).

213. Entre os componentes do GovernançaTI, o índice que avalia a capacidade de monitorar o desempenho da gestão de TI (MonitorAvaliaTI) é o mais fraco, situando-se no nível 'Inexpressivo' (peça 114, p. 32). Com relação aos componentes do iGestTI, o que possui o menor grau de maturidade é o referente à capacidade em processos de TI (ProcessosTI), situando-se no nível 'Inicial' (peça 114, p. 33). O índice agregado referente à gestão da segurança da Informação (iGestSegInfo) é baixíssimo – zero ou próximo – na maioria de seus componentes (peça 114, p. 34).

214. O desdobramento do indicador ProcessosTI revela que cinco de seus sete componentes requerem bastante atenção. A capacidade de gerir nível de serviço de TI (iGestNiveisServicoTI) e a capacidade de gerir riscos de TI (iGestRiscosTI) situam-se no nível 'Inexpressivo'. O iGestSegInfo, citado no parágrafo anterior, e o índice que mede a capacidade em gerir projetos de TI (iGestProjetosTI) situam-se na fronteira entre os níveis 'Inexpressivo e 'Inicial'. O referente à capacidade em executar processos de software (ProcessoSoftware) também está no nível 'Inicial' (peça 114, p. 37).

215. Outro prisma em que a maturidade do órgão se situa no nível 'Inexpressivo' é a capacidade em gerir riscos de TI (iGestRiscosTI), no qual praticamente todos os seus sete componentes estão nesse nível (peça 114, p. 40). De maneira análoga ao indicador ProcessosTI e iGestRiscosTI, as medidas de quatro dos seus seis componentes situam-se no nível 'Inexpressivo' (peça 114, p. 42).

Critérios de auditoria

216. Foram utilizados os seguintes critérios de auditoria:

a) ISO/IEC 38500:2018 – Governança corporativa de tecnologia da informação;

b) ISO/IEC 27002:2022 – Segurança da informação;

c) ISO 31000:2018 – Gestão de riscos;

d) Cobit 5 – Controle de Objetivos para Informação e Tecnologias Relacionadas;

e) Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.4.4;

f) Constituição Federal, art. 37 – princípio da eficiência; e

g) Decreto-Lei 200/1967, art. 6º - princípios da coordenação e do controle.

Evidências

217. Constituem evidências deste achado:

a) reuniões técnicas entre a equipe de fiscalização e representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Educação e do FNDE, nos dias 9/9/2022, 28/9/2022, 4/10/2022, 11/5/2023 e 12/5/2023;

b) Informações Gerais de Sistemas – Siope (peça 103, itens 1.10, 1.12, 1.14);

c) páginas web do FNDE reportadas neste achado;

d) Ofício 11627/2023/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 23/5/2023 (peça 88);

e) Ofício 3550982/2023/DIRTI, de 22/5/2023 (peça 105);

f) Despacho DIOSI 3548257/2023, de 22/5/2023 (peça 107);

g) Despacho DIOSI 3540711/2023, de 18/5/2023 (peça 108); e

h) Levantamento de Governança e Gestão Públicas – 2021 (peça 114).

Causas

218. Com base nas informações obtidas, podem ser atribuídas as seguintes causas à situação encontrada:

a) reduzido quadro de pessoal alocado na área de TI;

b) não há cultura de governança e gestão; e

c) grande volume de manutenções corretivas e evolutivas em virtude de frequentes alterações na legislação contábil, orçamentária e de políticas de governo do setor Educação que implicam em adaptação do sistema.

Efeitos

219. Como consequência da situação encontrada, identificaram-se as seguintes situações ou riscos:

a) risco de decréscimo na qualidade do sistema;

b) riscos de segurança da informação e de continuidade dos negócios; e

c) maior dificuldade na rastreabilidade e na avaliação de conformidade das funcionalidades do sistema.

Conclusão

220. Foram identificadas fragilidades na governança e gestão de TI do Siope a partir de reuniões com gestores e técnicos do Sistema, assim como da análise documental, que permitiu constatar a insuficiência de documentos técnicos e administrativos relativos ao sistema.

221. Embora o escopo deste achado tenha se restringido ao sistema Siope, é possível que a deficiência apontada se estenda em outras áreas de competência da Diretoria de Tecnologia e Inovação do FNDE, como revelam os resultados do Levantamento de Governança e Gestão Públicas, de 2021 (parágrafos 213-216).

222. Tanto durante a realização da auditoria quanto na autoavaliação de 2021, ficou evidenciado que os interlocutores têm ciência dos problemas apontados e que, em face das limitações do contexto em que atuam e das dificuldades relatadas, têm, na medida do possível, atuado para resolvê-los. Por essa razão, considera-se desnecessária a proposição de recomendações nesse sentido.

Proposta de encaminhamento

223. Encaminhar ao FNDE cópia deste relatório e das deliberações do Tribunal que dele decorrerem.

III.5. Análise dos comentários dos gestores

224. Nos termos dos itens 144 e 146 das Normas de Auditoria do TCU e art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o presente relatório foi encaminhado para comentários dos gestores do FNDE, da STN e da SOF, por meio dos Ofícios constantes das peças 125, 126 e 127, respectivamente.

225. Em resposta (peças 136 a 140), o FNDE comentou sobre os achados de auditoria e informou (peças 136 e 138) que foram desenvolvidas várias funcionalidades, a pedido da área de negócio, para evolução do módulo de Comunicados e Notificação a fim de 'Emitir notificações aos órgãos de controle e fiscalização sobre irregularidades detectadas (Decreto 10.656/2021, art. 36)'. Esclareceu, ainda, que está sendo desenvolvida rotina para notificar o município quanto ao não cumprimento do indicador que trata do 'percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em ações de MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)'. Ademais, informou que os demais indicadores serão contemplados em próximas entregas e que, quanto às integrações entre o Siope e o Siafi, Siconfi e Siafic, serão objeto de análise do Projeto Novo SIOPE, processo SEI 23034.016518/2024-59, a ser iniciado em 2025.

226. Dessa forma, observa-se que há esforço do FNDE para o cumprimento pleno da legislação da área atinente ao Siope.

227. Em relação ao achado III.4, o FNDE ressalta que a eliminação ou redução da fragilidade na governança e na gestão de TI do Siope depende do aumento de recursos necessários e da melhoria estrutural das áreas de TI e gestora do sistema, de forma que sejam suprimidas as limitações apontadas nos itens 203, 206 e 207 do presente relatório (peça 136, p. 3).

228. Conforme verificado nas respostas do FNDE, não foram realizados comentários no sentido de alteração das recomendações direcionadas à Autarquia.

229. Da mesma forma, a SOF não realizou comentários quanto ao mérito das propostas de encaminhamento, informando que o assunto tratado é de competência precípua da STN (peça 132).

230. Já a STN efetuou considerações a respeito do mérito das recomendações (peças 133, 134, 135, 145 e 146), conforme detalhado a seguir.

231. Item a1:

a) Recomendar à STN que, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

a.1) em conjunto com a SOF e o FNDE, avalie as necessidades de alteração na estrutura da Matriz da Saldos Contábeis, com vistas a contemplá-la com todas as informações requeridas pelo sistema Siope para o cumprimento de sua função constitucional;

232. Em relação ao item a.1, a STN afirma (peça 135, p.3):

> 'Primeiramente, é importante ressaltar que a Matriz de Saldos Contábeis - MSC - é uma lista de contas contábeis detalhadas por informações complementares, dentre as quais se destacam as classificações da receita e despesa orçamentária, incluindo classificação quanto a natureza, classificação funcional e por fonte e destinação de recursos. Todos esses detalhamentos são informações já padronizadas por meio de outras legislações. Assim, o leiaute da MSC não é instrumento adequado para instituir novos classificadores ou alterar os já existentes.
>
> Dessa forma, deve-se, primeiramente, avaliar a necessidade de criação de novo classificador ou a alteração dos classificadores orçamentários existentes, de modo a permitir a adequada identificação das informações necessárias ao acompanhamento, por meio do Siope, da aplicação de recursos em educação. Uma vez criado e padronizado o uso do classificador no âmbito da Federação, a estrutura da MSC seria atualizada para receber a nova informação.
>
> (...)
>
> Destaca-se que tanto a criação quanto a alteração do classificador deve contar com a participação do Tesouro Nacional, do FNDE e da SOF'.

233. Assim, a STN entende que essa recomendação está contida no escopo das recomendações do item 'c' e só será passível de implementação após a conclusão dos trabalhos do projeto em andamento.

234. Em relação a esse item, concluiu-se que, de fato, a recomendação está contemplada no escopo do item c. Dessa forma, foi excluída da proposta de encaminhamento a recomendação a.1.

235. Itens a.2 e a.3:

> '**a.2) estabeleça requisitos mínimos de interoperabilidade que os Siafics devem possuir para a recepção de informações padronizadas do Siafi e de transmissão ao Siconfi, de forma automatizada e com o mínimo de intervenção manual;**
>
> **a.3) desenvolva estudo com vistas a avaliar a conveniência e oportunidade de criar uma interface padronizada, disponível a todos os entes federativos, a fim de possibilitar que aqueles em condições de atender aos requisitos de conectividade estabelecidos pelo órgão possam conectar seus sistemas ao Siconfi, de forma a transmitir direta e automaticamente as informações da Matriz da Saldos Contábeis, com o mínimo de intervenção manual**'.

236. No tocante aos itens a.2 e a.3, a STN afirmou que estabelecer o padrão mínimo de qualidade dos sistemas integrados e únicos significa definir requisitos técnicos, operacionais e de segurança que esses sistemas devem atender para garantir eficiência e confiabilidade entre os diferentes órgãos e esferas da administração pública de cada ente (peça 135, p. 4).

237. Dessa forma, segundo a STN (peça 135, p. 5-8):

> '(...)
>
> não cabe ao Poder Executivo Federal estabelecer um único sistema, aplicável a todos os entes e para todas as esferas da federação, inclusive sob o risco de ferir o princípio da livre concorrência (art. 170) e da autonomia federativa (art. 1º) previstos na Constituição Federal de 1988.
>
> (...)

> Um único sistema em toda a Federação representaria riscos de ordem técnica, financeira, administrativa e jurídica para o próprio governo federal. A título de exemplo, podemos citar alguns riscos potenciais:
>
> 1. Custos Financeiros
>
> O desenvolvimento de um novo sistema que fosse capaz de processar as operações de todos os entes da Federação teria um custo altíssimo.
>
> Altos custos de armazenamento de dados para abranger todas as operações de todos os entes da Federação.
>
> Treinamento de servidores públicos para operar o sistema.
>
> Manutenção e suporte contínuo para garantir atualizações e conformidade com novas normas.
>
> 2. Capacitação e Cultura Organizacional
>
> Resistência de alguns órgãos à mudança, exigindo treinamento e adaptação de processos.
>
> Diferença na maturidade digital entre estados e municípios, com alguns mais preparados que outros.
>
> (...)
>
> Criar um mecanismo de integração entre os SIAFICs e o Siconfi mudaria apenas o mecanismo para carregamento do arquivo da MSC. Ou seja, em vez de o representante do ente carregar o arquivo no Siconfi, o SIAFIC do ente faria o carregamento do mesmo arquivo. Desse modo, não há ganhos relevantes na implementação de tal possibilidade de integração.
>
> Assim, considerando a expectativa pequena de ganhos decorrentes da integração, em especial sob o ponto de vista dos estados e municípios, pode ocorrer que pouquíssimos entes venham a implementar essa integração. Nesse caso, pode-se chegar a uma situação em que altos valores de recursos públicos serão investidos mas não haverá retorno na mesma proporção, o que impactaria a economicidade de cada ente da federação.
>
> Diante do exposto, e pelos argumentos acima apresentados, torna-se inviável implementar a interoperabilidade entre os SIAFICs e o Siconfi, sem que haja alto custo para a administração pública e pequeno benefício agregado a ela'.

238. O Achado III.1 demonstrou que não há interoperabilidade entre os sistemas (Siafi, Siafic, Siconfi e Siope), ocasionando duplicidade de registros, retrabalho, custos adicionais e risco de inconsistências. Esse cenário compromete a confiabilidade das informações e contraria a legislação vigente, que já prevê padrões mínimos de qualidade e interoperabilidade para os Siafics (Lei Complementar 101/2000, art. 48, § 6º, e Decreto 10.540/2020).

239. No tocante às recomendações a.2 e a.3, a STN interpretou que o TCU estaria propondo a criação de um sistema único nacional, aplicável a todos os entes da federação. Nessa linha, alegou que a medida poderia afrontar a autonomia federativa e a livre concorrência, além de gerar custos elevados e benefícios limitados.

240. Cumpre esclarecer que a recomendação não trata da substituição dos Siafics locais por um sistema centralizado, mas sim da definição de requisitos mínimos de interoperabilidade (a.2) e da avaliação da viabilidade de uma interface padronizada (a.3) que permita aos entes, cada qual com seu próprio Siafic, transmitir automaticamente a Matriz de Saldos Contábeis ao Siconfi. Trata-se, portanto, de estabelecer padrões técnicos de conectividade, compatíveis com o que já prevê o Decreto 10.540/2020, sem afronta à autonomia federativa nem à livre concorrência.

241. Ademais, os argumentos de que os ganhos seriam marginais não se sustentam diante das constatações da auditoria. A eliminação de etapas manuais de transmissão da MSC não representa apenas comodidade operacional, mas sim um ganho estrutural para a fidedignidade, a rastreabilidade e a comparabilidade das informações fiscais, reduzindo riscos de inconsistências e aumentando a eficiência da consolidação nacional.

242. Quanto aos custos e à heterogeneidade de capacidades entre os entes, tais riscos podem ser mitigados com a adoção de estratégia gradual e coordenada, privilegiando inicialmente aqueles com maior maturidade tecnológica, em caráter facultativo. A médio prazo, a padronização tende a reduzir custos sistêmicos, ao eliminar redundâncias e retrabalho atualmente enfrentados por União, estados e municípios.

243. Diante do exposto, considera-se pertinente a manutenção das recomendações a.2 e a.3 do relatório original, de forma a alinhar a prática à legislação já vigente, atacar diretamente as falhas apontadas no Achado III.1 e fortalecer a governança e a transparência das informações

fiscais e educacionais. Sugere-se apenas uma mudança do texto da recomendação a.2, passando para a seguinte redação e renumerando-as para a.1 e a.2, tendo em vista a exclusão da recomendação original a.1:

> '**a.1) realize estudo técnico com vistas à definição de requisitos mínimos de interoperabilidade que os Siafics devem atender para permitir a recepção automatizada de informações padronizadas do Siafi e de transmissão ao Siconfi, com o mínimo de intervenção manual;**
>
> **a.2) avalie a conveniência e oportunidade de implementar uma interface padronizada, acessível aos entes federativos que atendam aos requisitos de conectividade definidos pelo órgão, com vistas a permitir a transmissão direta e automatizada da Matriz de Saldos Contábeis ao Siconfi, com o mínimo de intervenção manual**'.

244. Item a.4:

> '**a.4) aprimore a verificação da implantação dos Siafics, com o objetivo de verificar o cumprimento do padrão mínimo de qualidade estabelecido no Decreto 10.540/2020 e do disposto nos arts. 48 e 48-A da Complementar 101/2000. (item 195)**'

245. Em relação ao item a.4, a STN argumenta, por meio da Nota Técnica SEI 882/2025/MF, que (peça 146, p. 4-6):

> '18. Nesse sentido, observa-se que a competência atribuída ao Poder Executivo da União no art. 48, inciso III foi exercida pelo Presidente da República por meio da edição do Decreto nº 7.185/2010 e, posteriormente, pelo Decreto nº 10.540/2020, atualizado pelo Decreto n.º 11.644/2023.
>
> 19. Diante do exposto e à guisa de conclusão, observa-se que a LRF não atribuiu ao órgão Central de Contabilidade da União, nem mesmo ao Poder Executivo a atribuição de fiscalizar os requisitos mínimos de qualidade implementado nos SIAFICs dos entes da Federação, mas cabendo ao Poder Legislativo diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas essa função, como já citado. É de se ressaltar que a avaliação propriamente dita de tais requisitos é complexa e demanda execução de testes próprios de auditoria, com poder de requisição de acesso aos sistemas e equipe especializada, o que a STN não dispõe.
>
> 20. Nessa esteira, destaca-se que a STN estabeleceu com os Tribunais de Contas Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 1/2018, firmado em 6 de março de 2018, por intermédio do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), cujo objeto fora a conjugação de esforços entre a STN e os Tribunais signatários visando fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal, uma vez que o objetivo era o de fomentar o entendimento e o exercício da fiscalização da LRF harmonizada com o entendimento da STN.
>
> 21. Com o intuito de auxiliar os tribunais de contas na tarefa de fiscalizar a implementação dos SIAFICs, a STN, por meio do Grupo Técnico n.º 3 (GT3), do ACT 01/2018, realizou em conjunto com representantes dos Tribunais de Contas, dois diagnósticos, em 2021 e 2022, sobre o andamento da implantação do Siafic. O resultado desses diagnósticos pode ser encontrado no relatório final do GT3 constante do endereço https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/acordos-de-cooperacao-1/acordos-de-cooperacao, sendo importantes meios de apoio aos Tribunais de Contas para que realizassem a devida fiscalização.
>
> 22. Assim, conclui-se no sentido de que a fiscalização da implantação dos SIAFICs não é atribuição do Tesouro Nacional, mas sim dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo, conforme previsto na LRF. O papel do Tesouro Nacional consistiu no estabelecimento de proposta do padrão mínimo de qualidade por meio do Decreto 10.540/2020 e no apoio técnico por meio de acordos de cooperação. Com o encerramento das ações do GT3, entende-se que os órgãos de controle podem exercer plenamente sua função de fiscalização, garantindo a conformidade dos SIAFICs com as normas vigentes. Dessa forma, à luz das disposições apresentadas, entende-se que não cabe à STN desenvolver mecanismos de avaliação da implementação dos SIAFICs, estando sempre à disposição para apoiar os órgãos de controle no exercício de sua função, no âmbito das suas competências'.

246. A manifestação da STN restringe sua responsabilidade à proposição do padrão mínimo de qualidade dos Siafics, afastando-se da função de acompanhar sua implementação. A

recomendação não pretende transferir à STN a função típica de fiscalização (própria dos Tribunais de Contas/Legislativo), mas reforçar seu papel de órgão central de contabilidade e de administração financeira da União previsto em lei e regulamento.

247. A Lei 10.180/2001 faz da STN o órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal (art. 11) e de Contabilidade Federal (art. 17) e lhe confere competências como estabelecer normas e procedimentos contábeis, instituir e aprimorar sistemas de informação para contabilização, consolidar contas e promover integração com outras esferas (art. 18, I, II, IV, VII e VIII).

248. O Decreto 6.976/2009, que dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal (SCF), estabelece no seu art. 7º, incisos I, IV e XVII, que compete ao órgão central (STN), entre outras atribuições:

> 'I: estabelecer normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, promovendo o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil;
>
> IV: definir, orientar e acompanhar os procedimentos relacionados com a integração dos dados dos órgãos não-integrantes do Siafi;
>
> XVII: definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições'.

249. Tais dispositivos evidenciam que o dever de acompanhar a execução, a integração e a disponibilização das informações contábeis dos entes federativos já estão expressamente previstas na legislação.

250. De forma mais específica, o art. 48, § 6º, da LRF determina que a União editará norma geral para instituir o padrão mínimo de qualidade dos Siafics. Esse comando foi regulamentado pelo Decreto 10.540/2020, que atribui à STN, como órgão central de contabilidade da União, a competência de estabelecer requisitos adicionais, com vistas à consolidação nacional e por esfera de Governo e à disponibilização de dados e informações orçamentárias, contábeis e fiscais gerados pelo Siafic (art. 16) e de realizar cooperação técnica com os entes federativos e órgãos de controle com vistas a garantir a efetiva observância do padrão mínimo e dos requisitos estabelecidos no citado Decreto (art. 17). Tais dispositivos evidenciam que a atualização normativa pressupõe a existência de mecanismos de acompanhamento contínuo, sem os quais a efetividade do padrão mínimo de qualidade ficaria comprometida.

251. A experiência do ACT nº 01/2018 com os Tribunais de Contas, que resultou em diagnósticos nacionais sobre a implantação dos Siafics em 2021 e 2022, demonstrou que a STN tem condições de exercer papel de coordenação técnica e consolidação de informações. A lacuna identificada pelo Achado III.3 decorre justamente da ausência de institucionalização de mecanismos permanentes de monitoramento após o encerramento daquele acordo.

252. Dessa forma, à luz do Decreto 6.976/2009 (art. 7º, incisos I, IV e XVII), da Lei nº 10.180/2001 (arts. 11, 17 e 18, incisos I, II, IV, VII e VIII), do art. 48, § 6º, da LRF, e dos arts. 16 e 17 do Decreto nº 10.540/2020, considera-se pertinente a manutenção da recomendação a.4, de modo a induzir a STN a desenvolver mecanismos regulares de acompanhamento da implantação dos Siafics, em cooperação com os Tribunais de Contas e demais atores. Assim, optou-se por ajustar o texto da recomendação no sentido de deixar clara a necessidade de acompanhamento da implementação dos Siafics, inclusive alterando a sua numeração de a.4) para a.3), nos seguintes termos.

> '**a.3) Recomendar à STN, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, nos arts. 11, 17 e 18, incisos I, II, IV, VII e VIII, da Lei 10.180/2001, no art. 7º, incisos I, IV e XVII, do Decreto 6.976/2009, e nos arts. 16 e 17 do Decreto 10.540/2020, que institua mecanismos regulares de acompanhamento da implantação dos Siafics, em cooperação com os Tribunais de Contas e demais órgãos competentes, com vistas a promover a efetiva observância do padrão mínimo de qualidade previsto no Decreto nº 10.540/2020 e nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000**'.

253. Item c:

‘**c) Recomendar à STN, em conjunto com a SOF e o FNDE que instituam grupo de trabalho – com posterior encaminhamento dos resultados ao TCU –, com o objetivo de:**

c.1) aperfeiçoar a padronização contábil e orçamentária atual, de maneira a equacionar o atendimento às necessidades de informação da Educação, com a granularidade por ela requerida, com vistas à viabilização do cumprimento pleno da legislação da área pela Siope

c.2) adaptar a estrutura da Matriz de Saldos Contábeis, a fim de incorporar os aperfeiçoamentos a que se refere o item c.1’.

254. No tocante ao item c, a STN afirmou (peça 135, p. 8):

‘42. Em relação às recomendações contidas no item ‘c’, encontra-se em curso, no âmbito do Tesouro Nacional, mas com o envolvimento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), projeto que visa propor a revisão da classificação funcional da despesa orçamentária estabelecida atualmente pela Portaria 42/99.

43. Essa revisão, além de outras, englobará as subfunções relacionadas à Função Educação com o objetivo de atualizá-las de acordo com as necessidades de informações relacionadas a essa Função, permitindo atender a granularidade necessária aos usuários da informação.

44. Uma das premissas para o desenvolvimento do Projeto mencionado é o alinhamento da atual Classificação à classificação estabelecida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo título é COFOG (Classificação das Funções do Governo). O COFOG é um sistema de classificação proposto pelo FMI e usado para categorizar os gastos do governo de acordo com suas funções ou áreas de atuação, a fim de promover a transparência e o comparativo entre países no que diz respeito às suas despesas públicas.

45. Ademais, a COFOG é baseada na função ou objetivo de cada despesa pública, ou seja, o propósito dos gastos, não a natureza do bem ou serviço adquirido. A classificação foi desenvolvida para ser adaptável a diferentes contextos nacionais, de modo que cada país possa aplicá-la de maneira a refletir sua própria realidade de gastos governamentais, bem como facilita o planejamento orçamentário e a avaliação da eficiência do gasto público, promovendo a responsabilidade fiscal e o controle.

46. Nesse contexto, considerando o trabalho em desenvolvimento para o aperfeiçoamento da classificação funcional com vistas a atender a granularidade requerida, enquanto não houver definição de como capturar as informações necessárias, sejam em subfunções ou em outros marcadores, não há o que alterar na MSC.

47. Por fim, destaca-se que as propostas de revisão serão incialmente discutidas com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e logo a seguir serão levadas para debate técnico com os demais atores envolvidos nesse processo, inclusive dos estados e municípios, destinatários também de uma alteração dessa magnitude. Após a finalização dessa revisão, com as definições das novas subfunções, será possível avaliar melhor a necessidade de instituição de indicadores adicionais, com a consequente inclusão desses indicadores no leiaute da Matriz de Saldos Contábeis’.

255. A manifestação da STN indica que se encontra em andamento projeto, com a participação da SOF e do FNDE, para revisar a classificação funcional da despesa orçamentária (Portaria 42/99), em especial as subfunções da Função Educação, alinhando-as à classificação internacional COFOG/FMI. Tal revisão busca atualizar a granularidade das informações e, posteriormente, adaptar a Matriz de Saldos Contábeis (MSC) para contemplar os novos classificadores.

256. Desse modo, dada a importância da implementação das medidas e considerando as informações apresentadas pela STN sobre o projeto já em andamento, ajustou-se a redação das recomendações, aglutinando-as no item a.4, para melhor refletir a natureza da atuação esperada dos órgãos envolvido. Assim, propõe-se a seguinte redação para o item c:

‘**a.4) Recomendar à STN, em conjunto com a SOF e o FNDE, que avaliem a conveniência e oportunidade de revisar a padronização contábil e orçamentária, de modo a compatibilizar as necessidades de informação da área de Educação com a granularidade exigida pela legislação aplicável ao Siope, adotando, no âmbito de suas**

competências, as medidas necessárias para viabilizar esse atendimento, com posterior encaminhamento dos resultados ao TCU'.

IV. CONCLUSÃO

257. Cuidam os autos de auditoria cujo objetivo é a verificação da conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação das políticas nacionais de educação – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) – e para a execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), em relação à legislação vigente, assim como a interoperabilidade entre esses sistemas e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), na União, e o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), nos estados e municípios.

258. Ademais, buscou-se identificar os controles instituídos para assegurar a fidedignidade, a comparabilidade e a rastreabilidade das informações ao longo dos principais processos dos sistemas.

259. As principais fragilidades detectadas no escopo do trabalho foram agrupadas em quatro achados de auditoria:

a) Não há interoperabilidade entre os sistemas;

b) O Siope não atende a funcionalidades relevantes, previstas na legislação;

c) A União não acompanha a implantação dos Siafics e o atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo órgão central de contabilidade;

d) Fragilidade na governança e na gestão de TI do Siope.

260. Uma das principais consequências da falta de interoperabilidade entre os sistemas avaliados é a dificuldade de rastrear e controlar a fidedignidade da informação financeira e orçamentária dos recursos transferidos da União para os entes subnacionais e da sua utilização por esses entes.

261. Constatou-se ser praticamente inviável promover a interoperabilidade entre os Siafics e os sistemas centralizados da União – Siafi, Siconfi e Siope, devido à enorme quantidade de Siafics, cerca de 5.596 sistemas potencialmente diferentes, geridos pelos entes subnacionais, cada qual com as suas peculiaridades administrativas, contábeis e políticas. Porém, aqueles sistemas contábeis são as fontes primárias de onde provêm as informações orçamentárias, financeiras e contábeis que compõem os balanços consolidados do setor público. Ademais, nos Siafics, são contabilizadas as transferências de alta materialidade da União para os entes federativos, assim como as respectivas execuções da despesa.

262. Tendo em vista que a confiabilidade da informação contábil que a União recebe dos entes federativos depende diretamente da qualidade da informação dos sistemas contábeis dos referidos entes (Siafics) e da observância por eles dos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo órgão central de contabilidade do União, sugeriu-se recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que defina os responsáveis e estabeleça mecanismos permanentes de acompanhamento da implementação dos Siafics, normatizando as atribuições da União e dos demais entes federativos, de modo a assegurar o cumprimento do padrão mínimo de qualidade previsto no Decreto 10.540/2020 e a efetividade das disposições da LRF.

263. Observou-se que a falta de interoperabilidade também gera uma duplicidade de declaração de informações contábeis pelos entes subnacionais à União, por intermédio do Siconfi (gerido pela STN) e do Siope (gerido pelo FNDE), o que acarreta a sobreposição de sistemas e de base de dados, com consequente duplicidade de dados e de infraestrutura tecnológica, aumento de custos e sobrecarga dos gestores, com risco de inconsistência entre o mesmo tipo de informação em diferentes sistemas de contabilidade.

264. Seria possível tecnicamente promover a interoperabilidade entre o Siconfi e o Siope – e já há ações nesse sentido em andamento na STN e no FNDE –, o que reduziria os efeitos negativos da sobreposição desses sistemas ora mencionados. No entanto, no momento, há deficiências no modelo de classificação orçamentária adotado e da consequente estrutura da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), amplamente explanadas neste relatório, que fazem com que

a MSC proveniente dos entes subnacionais não tenha todos os elementos necessários ao Siope para a execução da sua função.

265. Por isso, propõe-se recomendar à STN, em conjunto com a SOF e o FNDE que instituam grupo de trabalho – e encaminhem o relatório final do GT ao TCU –, com o objetivo de aperfeiçoar a padronização contábil e orçamentária atual, de maneira a equacionar o atendimento às necessidades de informação da Educação, com a granularidade por ela requerida, com vistas à viabilização do cumprimento pleno da legislação da área pela Siope, assim como adaptar a estrutura da Matriz de Saldos Contábeis, a fim de incorporar os referidos aperfeiçoamentos.

266. No que tange à análise da conformidade das funcionalidades do Siope com a legislação pertinente a esse sistema, observou-se que, de forma geral, o Siope atende às exigências legais. Todavia, as três funcionalidades consideradas não atendidas são bastante relevantes para os objetivos do sistema:

a) Emitir notificações aos órgãos de controle e fiscalização sobre irregularidades detectadas (Decreto 10.656/2021, art. 36);

b) Estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros, em atenção ao disposto no art. 74 da Lei 9.394/1996 (Lei 9.394/1996, art. 74 e Portaria MEC 844/2008, art. 1º, inciso II); e

c) Produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação.

267. Acredita-se que uma das causas raízes dessa lacuna sejam as deficiências no modelo de classificação orçamentária adotado e da consequente estrutura da MSC, conforme já discutido, o que a recomendação proposta teria o fulcro de mitigar.

268. Quanto à fragilidade da governança e da gestão de TI do Siope, ficou evidenciado que os interlocutores têm ciência dos problemas apontados e têm atuado para resolvê-los, na medida do possível, em face das limitações do contexto em que atuam e das dificuldades relatadas. Por essa razão, considerou-se desnecessária a proposição de recomendações nesse sentido.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

269. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional** que:

a.1) realize estudo técnico com vistas à **definição de requisitos mínimos de interoperabilidade** que os Siafics devem atender para permitir a recepção automatizada de informações padronizadas do Siafi e de transmissão ao Siconfi, com o mínimo de intervenção manual;

a.2) avalie a conveniência e oportunidade de **implementar uma interface padronizada**, acessível aos entes federativos que atendam aos requisitos de conectividade definidos pelo órgão, com vistas a permitir a transmissão direta e automatizada da Matriz de Saldos Contábeis ao Siconfi, com o mínimo de intervenção manual;

a.3) com fulcro nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000, nos arts. 11, 17 e 18, incisos I, II, IV, VII e VIII, da Lei nº 10.180/2001, no art. 7º, incisos I, IV e XVII, do Decreto nº 6.976/2009, e nos arts. 16 e 17 do Decreto nº 10.540/2020, **institua mecanismos regulares de acompanhamento** da implantação dos Siafics, em cooperação com os Tribunais de Contas e demais órgãos competentes, com vistas a promover a efetiva observância do padrão mínimo de qualidade previsto no Decreto nº 10.540/2020 e nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar nº 101/2000;

a.4) em conjunto com a SOF e o FNDE, avaliem a conveniência e oportunidade de **revisar a padronização contábil e orçamentária**, de modo a compatibilizar as necessidades de informação da área de Educação com a granularidade exigida pela legislação aplicável ao Siope, adotando, no âmbito de suas competências, as medidas necessárias para viabilizar esse atendimento, com posterior encaminhamento dos resultados ao TCU.

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

2. O titular da unidade instrutiva manifestou o seguinte entendimento[22]:

"Manifesto-me, em essência, de acordo com a equipe de auditoria. Entretanto, proponho ajustes de forma no encaminhamento do relatório, nos seguintes termos:

Com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional** que:

a.1) adote **requisitos mínimos de interoperabilidade** que os Siafics devem atender para permitir a recepção automatizada de informações padronizadas do Siafi e de transmissão ao Siconfi;

a.2) implemente **uma interface padronizada**, acessível aos entes federativos, que atendam aos requisitos de conectividade definidos pelo órgão, com vistas a permitir a transmissão direta e automatizada da Matriz de Saldos Contábeis ao Siconfi;

a.3) **institua mecanismos regulares de acompanhamento** da implantação dos Siafics, com vistas a promover a efetiva observância do padrão mínimo de qualidade previsto no Decreto 10.540/2020 c/c arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, bem como o atendimento aos arts. 11, 17 e 18, incisos I, II, IV, VII e VIII, da Lei 10.180/2001; art. 7º, incisos I, IV e XVII, do Decreto 6.976/2009; e arts. 16 e 17 do Decreto 10.540/2020;

a.4) compatibilize, em conjunto com a SOF e o FNDE, **a padronização contábil e orçamentária** às necessidades de informação da área de Educação com a granularidade exigida pela legislação aplicável ao Siope;

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

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria realizada para avaliar a conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação da Política Nacional de Educação e para execução orçamentária, financeira e gestão fiscal, bem como a interoperabilidade entre esses sistemas e os sistemas de administração financeira da União, dos estados e dos municípios.

2. A fiscalização abrangia originalmente sistemas relacionados às políticas nacionais de saúde, educação, previdência e gestão fiscal. Todavia, por despacho do meu antecessor[23], ministro Aroldo Cedraz, foi autorizado o faseamento das entregas, com priorização da análise relativa ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), objeto deste processo, em razão da elevada materialidade dos recursos da educação, especialmente após a Emenda Constitucional 108/2020, e da necessidade de subsidiar a resposta à solicitação do Congresso Nacional apreciada preliminarmente pelo acórdão 527/2023-Plenário[24], de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues. Essa deliberação a este processo, com fundamento no art. 14, III, da Resolução 215/2008, os atributos definidos em seu art. 5º[25].

3. Nesses termos, analisa-se aqui a etapa da auditoria concentrada no Siope e em sua interação com o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e com os Sistemas Únicos e Integrados de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), mantidos pelos entes subnacionais.

---

[22] Peça 51.
[23] Peça 77.
[24] TC 018.950/2022-1, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.
[25] Art. 5º [da Resolução 215/2008] O processo de solicitação do Congresso Nacional: I - tem natureza urgente e tramitação preferencial; II - é apreciado privativamente pelo Plenário do TCU; III - é apreciado exclusivamente de forma unitária.

4. O Siafi registra e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Os Siafic, por sua vez, são os diversos sistemas utilizados pelos demais entes federativos para registro dos atos e fatos de sua administração orçamentária, financeira e patrimonial e devem atender ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Decreto 10.540/2020, que estabelece os requisitos referenciais.

5. O Siconfi, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), recebe, valida, armazena e consolida as informações contábeis e fiscais da União e dos entes subnacionais, especialmente por meio da matriz de saldos contábeis (MSC). O Siope, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é declaratório e reúne informações sobre receitas e despesas públicas em educação. Esses dados são utilizados para aferir o cumprimento dos mínimos constitucionais e legais, acompanhar a aplicação dos recursos do Fundeb e subsidiar o planejamento, a transparência e o controle social.

6. Os Siafic constituem a fonte primária dos registros contábeis dos estados e municípios; o Siconfi recebe esses dados para fins de consolidação fiscal e contábil nacional; e o Siope coleta informações específicas da função educação, necessárias à verificação da aplicação dos recursos e à avaliação da política educacional. A ausência de comunicação automatizada e padronizada entre essas bases, portanto, não representa apenas deficiência tecnológica, mas fragilidade que pode repercutir sobre a consistência, a comparabilidade, a circularização e a rastreabilidade das informações públicas.

7. A equipe de fiscalização formulou três questões de auditoria e buscou verificar: a) se as regras de negócio implantadas no Siope estão em conformidade com a legislação; b) se existe interoperabilidade entre o Siope, o Siafi, o Siconfi e os Siafic; e c) se os controles implantados no Siope e no Siconfi são suficientes para assegurar a fidedignidade, a comparabilidade e a rastreabilidade das informações ao longo de seus principais processos e das interações entre os sistemas.

8. Quanto à primeira questão, a resposta foi predominantemente positiva, mas acompanhada de ressalvas relevantes. Das dezoito funcionalidades ou exigências normativas examinadas, onze foram consideradas integralmente atendidas, três atendidas com ressalva e uma parcialmente atendida, totalizando quinze itens com algum grau de atendimento, correspondentes a 83,3% do universo analisado. Três funcionalidades, equivalentes a 16,7%, foram consideradas não atendidas.

9. A resposta à segunda questão foi negativa. Embora tenham sido identificadas iniciativas pontuais destinadas a automatizar o fluxo de dados entre o Siconfi e o Siope, não se constatou interoperabilidade efetiva entre o Siope e os sistemas centrais de contabilidade da União, nem entre esses sistemas e os Siafic dos entes subnacionais.

10. Nos limites do escopo da fiscalização, a resposta à terceira questão também foi negativa. Os controles existentes não se mostraram suficientes para assegurar, de maneira integrada, a fidedignidade, a comparabilidade e a rastreabilidade das informações, sobretudo diante da duplicidade de declarações, da intervenção manual nos fluxos, das limitações da matriz de saldos contábeis, da ausência de acompanhamento sistemático dos Siafic e das fragilidades de governança do Siope. Ressalto que a auditoria não teve por objetivo testar diretamente a veracidade de

cada dado primário inserido pelos gestores nem reexecutar os tratamentos realizados pelos sistemas.

11. A equipe de fiscalização consolidou quatro achados principais: a) inexistência de interoperabilidade entre os sistemas analisados; b) não atendimento, pelo Siope, de funcionalidades relevantes previstas na legislação; c) ausência de acompanhamento, pela União, da implantação dos Siafic e do atendimento ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo órgão central de contabilidade; e d) fragilidades na governança e na gestão de tecnologia da informação do Siope.

12. O relatório de auditoria foi submetido a comentários dos gestores do FNDE, da STN e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), nos termos das Normas de Auditoria e da Resolução 315/2020. A unidade instrutiva examinou as manifestações recebidas e ajustou as propostas de encaminhamento.

II

13. Acolho parcialmente as conclusões das unidades especializadas, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar os pontos que considero mais relevantes.

14. Destaco a importância sistêmica dos dados produzidos e declarados nos sistemas avaliados. O Siope é instrumento central para o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos em educação, notadamente dos percentuais mínimos constitucionais e legais destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e das informações relacionadas ao Fundeb.

15. Conforme registrado no relatório, o Fundeb chegou a aproximadamente R$ 232 bilhões em 2023, aos quais se somaram cerca de R$ 40 bilhões de complementação da União, cuja tendência é de crescimento da participação federal até 2026, em decorrência das regras instituídas pela Emenda Constitucional 108/2020.

16. Nesse contexto, a fidedignidade, a comparabilidade e a rastreabilidade das informações contábeis, orçamentárias e fiscais dos entes federativos não constituem meros requisitos formais. São pressupostos para a correta alocação de recursos, para a aferição do cumprimento dos mínimos constitucionais, para o cálculo das complementações da União e para o controle público e social.

II.1

17. A auditoria demonstrou, no primeiro achado, que não há interoperabilidade efetiva entre os diversos sistemas examinados. As informações são prestadas por meio de bases e fluxos distintos, com sobreposição de sistemas e possibilidade de divergência entre dados que deveriam refletir os mesmos fatos contábeis e orçamentários.

18. Existem cerca de 5,6 mil Siafic potencialmente distintos, mantidos por estados, municípios e Distrito Federal, cada qual inserido em contexto administrativo e tecnológico próprio. A integração direta e individualizada de todos esses sistemas com as plataformas centralizadas da União seria de elevada complexidade e, nos moldes atuais, praticamente inviável.

19. Essa dificuldade não afasta a obrigatoriedade de observância de padrões mínimos capazes de assegurar a transmissão automatizada e segura das informações. Os Siafic são justamente as fontes primárias dos dados utilizados para a consolidação das contas públicas e registram a aplicação de transferências federais de elevada materialidade. A qualidade das informações recebidas pela União depende,

portanto, da confiabilidade desses sistemas e da observância dos requisitos mínimos estabelecidos nacionalmente.

20. A ausência de interoperabilidade gera retrabalho aos gestores dos entes federativos, eleva custos operacionais, duplica bases e infraestruturas tecnológicas, dificulta o rastreamento dos recursos transferidos pela União e amplia substancialmente o risco de inconsistência entre informações de mesma natureza declaradas ao Siconfi e ao Siope.

21. Não se trata de impor sistema único nacional em substituição aos sistemas locais nem de violar a autonomia dos entes subnacionais. Tampouco se pretende definir fornecedor, plataforma ou arquitetura tecnológica específica. O que se exige é que os diferentes sistemas sejam capazes de intercambiar, de forma padronizada, segura e confiável, as informações necessárias à consolidação das contas públicas e à execução das políticas nacionais.

22. Diversamente do que propõe a unidade instrutiva, essa interoperabilidade não constitui simples oportunidade de aperfeiçoamento. O Decreto 10.540/2020 (arts. 1º, § 6º, 2º, II, e 9º, I e II) estabelece que o Siafic permita integração com outros sistemas estruturantes, define como integrado o sistema capaz de comunicar-se, sem intervenção humana, com outros sistemas cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais e exige mecanismos que garantam a integridade, a confiabilidade, a auditabilidade e a disponibilidade das informações. O caráter preferencial atribuído à arquitetura ePING pelo mesmo decreto (art. 10) refere-se, portanto, ao meio tecnológico utilizado, e não à própria interoperabilidade, que decorre de requisitos obrigatórios do padrão mínimo de qualidade.

23. A mesma conclusão se aplica ao Siope. A Lei 14.113/2020 (art. 38, § 3º) determina expressamente que o sistema observe padrões de interoperabilidade e integração com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais. Ademais, os dados constantes do Siconfi e do Siope são utilizados para fins de habilitação e de apuração da complementação-VAAT, nos termos da Lei 14.113/2020 (art. 13, §§ 4º e 5º). A persistência de fluxos paralelos, intervenções manuais e divergências entre informações que deveriam representar os mesmos fatos não configura, assim, apenas deficiência tecnológica: gera risco não desprezível de que decisões distributivas de elevada materialidade sejam tomadas com base em informações inconsistentes.

24. Nesse contexto, entendo que a definição, pela STN, de requisitos mínimos de interoperabilidade e a adoção, pelo FNDE, das providências necessárias à efetiva integração do Siope possuem natureza corretiva. Constatado o descumprimento de requisitos normativos já vigentes, o encaminhamento adequado é a determinação, destinada a interromper irregularidade em curso ou remover seus efeitos, nos termos da Resolução 315/2020 (art. 4º, I). A escolha da solução tecnológica a ser empregada – como a disponibilização de interface padronizada para transmissão direta da matriz de saldos contábeis – permanece no campo da conveniência administrativa e deve ser tratada como recomendação, nos termos da Resolução 315/2020 (art. 11).

II.2

25. O segundo achado diz respeito às funcionalidades do Siope. Como visto, o sistema atende, integralmente ou com algum grau de ressalva, a quinze das dezoito

exigências avaliadas. As três funcionalidades não atendidas, contudo, são relevantes para os objetivos do sistema: emissão de notificações aos órgãos de controle e fiscalização acerca das irregularidades detectadas; estabelecimento de padrão mínimo de oportunidades educacionais com base no cálculo do custo mínimo por aluno; e produção de indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação.

26. Não se trata de exigências periféricas. Essas funcionalidades permitem transformar os dados declarados em informações úteis para o planejamento, a avaliação, a alocação dos recursos, a transparência e o controle. Sua ausência reduz a capacidade do Siope de cumprir integralmente a função que lhe foi conferida pela legislação.

27. A auditoria evidenciou que parte dessas limitações decorre da insuficiência da atual padronização contábil e orçamentária para captar, com a granularidade necessária, informações específicas da área de educação. A matriz de saldos contábeis não contém todos os desdobramentos de subfunção e modalidade exigidos pelo Siope, e os entes subnacionais não adotam codificação uniforme das despesas educacionais equivalente à utilizada pela União. Daí decorre a necessidade de informações adicionais, com duplicidade de declarações e maior risco de divergências entre as bases.

28. A STN informou a existência de projeto, com participação da SOF e do FNDE, destinado à revisão da classificação funcional da despesa, inclusive das subfunções relacionadas à educação. A iniciativa é convergente com o achado e reforça a necessidade de que os órgãos envolvidos avancem na compatibilização da padronização contábil e orçamentária com a granularidade exigida pela legislação aplicável ao Siope. Como se trata da escolha da solução mais adequada para aperfeiçoar o modelo, e não da correção direta de obrigação específica descumprida, mostra-se adequada a formulação de recomendação.

II.3

29. O terceiro achado refere-se à ausência de acompanhamento regular da implantação dos Siafic e da observância do padrão mínimo de qualidade previsto no Decreto 10.540/2020. A auditoria registrou que, após o encerramento dos trabalhos conduzidos no âmbito do acordo de cooperação técnica (ACT) 1/2018, celebrado pela STN, pelos tribunais de contas, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), incluindo este Tribunal, deixou de existir mecanismo permanente, no âmbito da União, voltado a esse acompanhamento.

30. A STN ponderou que a fiscalização dos entes federativos compete aos respectivos tribunais de contas e poderes legislativos. A providência aqui examinada, entretanto, não transfere à Secretaria competência fiscalizatória própria desses órgãos. Cuida-se do exercício das atribuições de coordenação, padronização e acompanhamento inerentes ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, especialmente as previstas no Decreto 6.976/2009 (art. 7º, I, IV, XI, XII, XVII, XX e XXI) e no Decreto 10.540/2020 (arts. 16 e 17).

31. A própria experiência do ACT 1/2018 demonstra que a cooperação entre a STN, os tribunais de contas e os demais atores institucionais é viável e útil. Os levantamentos realizados em 2021 e 2022 indicaram que ainda existiam requisitos relevantes do padrão mínimo dos Siafic a serem atendidos, especialmente em

matérias relacionadas à integração com sistemas estruturantes, à transparência, ao controle de custos e à segurança da informação.

32. A inexistência de mecanismo regular de acompanhamento, nesse contexto, não representa mera oportunidade de aperfeiçoamento. Se a União estabelece padrão mínimo obrigatório e a legislação associa consequências à sua inobservância, é necessário que existam procedimentos capazes de aferir seu efetivo cumprimento. O Decreto 6.976/2009 (art. 7º, XVII), aliás, atribui expressamente ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal competência para definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados à disponibilização de informações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições.

33. Cabe, por isso, determinar à STN que institua mecanismo regular de acompanhamento da observância do padrão mínimo de qualidade dos Siafic, promovendo a necessária articulação com os tribunais de contas e demais órgãos competentes, preservadas as atribuições fiscalizatórias próprias de cada instituição. Também aqui o fundamento é a Resolução-TCU 315/2020 (art. 4º, I), pois se busca corrigir situação irregular em curso, e não simplesmente induzir melhoria de gestão.

II.4

34. O quarto e último achado envolve as fragilidades de governança e gestão de tecnologia da informação do Siope. Foram apontadas deficiências na documentação do sistema, ausência ou insuficiente formalização de processos de gestão de mudanças e de incidentes, fragilidades relacionadas à segurança da informação e limitações de recursos humanos destinados à manutenção e à evolução da plataforma.

35. O FNDE reconheceu parte desses problemas e informou iniciativas destinadas à evolução do sistema, inclusive no âmbito do projeto denominado “Novo Siope”. A unidade especializada também observou que os interlocutores responsáveis conhecem as dificuldades e vêm adotando medidas para superá-las, dentro das limitações materiais e operacionais existentes.

36. Diante desse cenário, especificamente quanto às fragilidades de governança e gestão de tecnologia tratadas neste achado, mostra-se suficiente encaminhar as deliberações aos órgãos envolvidos, sem medida específica adicional, especialmente porque as fragilidades já foram adequadamente evidenciadas e poderão ser objeto de acompanhamento em fiscalizações futuras, se necessário.

***

37. Os achados examinados revelam questão que ultrapassa a organização interna dos sistemas de informação. Siope, Siconfi e Siafic compõem infraestrutura informacional utilizada para aferição de limites constitucionais e legais, consolidação das contas públicas e distribuição de recursos de elevada materialidade.

38. O art. 163-A da Constituição Federal determina que essas informações sejam disponibilizadas conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir sua rastreabilidade, comparabilidade e publicidade. Na mesma direção, o art. 48, §§ 1º, III, e 2º, da Lei Complementar 101/2000 exige a adoção de sistema integrado que observe padrão

mínimo de qualidade e atribui ao órgão central de contabilidade da União a definição do formato e do sistema de disponibilização dos dados.

39. O Decreto 10.540/2020 concretizou esses comandos. Além de estabelecer que o Siafic deve permitir integração com outros sistemas estruturantes, definiu como sistema integrado aquele capaz de comunicar-se, sem intervenção humana, com sistemas cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais. Exigiu, ainda, que o padrão mínimo assegure a integração, a importação e a exportação de dados e disponha de mecanismos que garantam a integridade, a confiabilidade, a auditabilidade e a disponibilidade da informação.

40. A Lei 14.113/2020 (art. 13, §§ 4º e 5º) vincula a habilitação e a apuração da complementação-VAAT a informações contábeis, orçamentárias e fiscais constantes do Siconfi e do Siope. A integridade dessas bases constitui, portanto, pressuposto para que os recursos públicos sejam alocados com fundamento em informações fidedignas.

41. Sob essa perspectiva, interoperabilidade, integridade e confiabilidade são dimensões indissociáveis. Automatizar a transmissão não constitui um fim em si mesmo: busca-se reduzir manipulações intermediárias, duplicidades de declaração e possibilidades de divergência, de modo que a informação registrada na fonte primária possa ser rastreada até sua utilização pelos sistemas centralizados da União.

42. Essa distinção orienta os encaminhamentos que proponho. Quando a auditoria evidencia descumprimento de requisito normativo obrigatório — como a ausência de interoperabilidade efetiva e de acompanhamento do padrão mínimo dos Siafic —, a providência assume natureza corretiva e deve ser objeto de determinação, nos termos da Resolução-TCU 315/2020 (art. 4º, I). Quando, ao contrário, existem diferentes alternativas legítimas para aprimorar a gestão — como a escolha da interface de transmissão ou a revisão da granularidade das classificações —, mostra-se adequada a recomendação prevista na Resolução-TCU 315/2020 (art. 11).

43. A situação constatada nos autos, portanto, ultrapassa o campo próprio das recomendações. A inexistência de interoperabilidade efetiva, a intervenção manual em fluxos passíveis de automação, a duplicidade de declarações e a ausência de acompanhamento regular do atendimento ao padrão mínimo configuram situação irregular que permanece em curso e aumenta o risco de que decisões fiscais e transferências de recursos públicos sejam apoiadas em informações inconsistentes. A Resolução-TCU 315/2020 (art. 4º, I) autoriza a formulação de determinação destinada a interromper irregularidade ou remover seus efeitos.

44. A flexibilidade tecnológica não modifica essa conclusão. O Decreto 10.540/2020 (art. 10), ao determinar que o Siafic atenda preferencialmente à arquitetura ePING, não torna facultativa sua integração. O caráter preferencial alcança a arquitetura utilizada; os requisitos de integração, integridade, confiabilidade e auditabilidade permanecem obrigatórios, conforme o Decreto 10.540/2020 (arts. 1º, § 6º, 2º, II, e 9º, I e II). Entendimento diverso retiraria efetividade dos próprios conceitos de sistema único e integrado adotados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Decreto 10.540/2020.

45. No caso da STN, esse encaminhamento encontra fundamento adicional nas competências que lhe foram atribuídas como órgão central do Sistema de

Contabilidade Federal. O Decreto 6.976/2009 (art. 7º) atribui-lhe a competência para definir, orientar e acompanhar procedimentos relacionados à integração de dados e, expressamente, definir, coordenar e acompanhar a disponibilização das informações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições. A definição dos requisitos mínimos de interoperabilidade e a instituição de acompanhamento regular dos Siafic inserem-se, portanto, no núcleo de suas atribuições.

46. A relevância da providência torna-se ainda mais evidente no âmbito do Fundeb. O art. 38, § 3º, da Lei 14.113/2020 determina que o Siope observe padrões de interoperabilidade e integração com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais. Ademais, informações constantes do Siconfi e do Siope são utilizadas na habilitação e na apuração da complementação-VAAT. Não é razoável que bases utilizadas para decisões distributivas de elevada materialidade dependam de múltiplas entradas manuais de informações que, em essência, têm origem nos mesmos registros contábeis.

47. Por essa razão, cabe determinar ao FNDE que adote, em articulação com a STN e os demais órgãos envolvidos, medidas concretas para dar efetividade ao comando legal de interoperabilidade do Siope, com definição de etapas e prazos para a progressiva eliminação de duplicidades e intervenções manuais desnecessárias.

48. A evolução pretendida não pressupõe sistema nacional único, fornecedor único ou tecnologia específica. Deve-se preservar a autonomia federativa e a liberdade dos entes para escolher suas soluções tecnológicas, exigindo-se apenas o atendimento a requisitos nacionais mínimos de comunicação, integridade, segurança, rastreabilidade e auditabilidade. Trata-se de padronizar a capacidade de intercâmbio de informações, e não os sistemas utilizados para produzi-las.

49. Esses requisitos mínimos permitem conciliar a diversidade das plataformas utilizadas pelos entes federativos com a confiabilidade necessária à consolidação das contas públicas e à execução das políticas públicas. Sem eles, perde efetividade a própria noção de sistema único e integrado adotada pela legislação.

50. A consolidação de mecanismo permanente de aferição da conformidade dos Siafic poderá produzir, ainda, utilidade que transcende o objeto imediato desta fiscalização. A avaliação da situação fiscal de um ente pressupõe confiança nos sistemas que originam as informações utilizadas. À medida que o modelo de acompanhamento amadureça, é desejável que a STN examine a possibilidade de considerar o grau de conformidade e integridade dos Siafic em seus mecanismos de avaliação de risco e acompanhamento fiscal dos entes, inclusive na Capag e, quando juridicamente pertinente, no acompanhamento do Propag e de programas congêneres.

51. Não cabe, neste momento, propor deliberção específica sobre esse aspecto. A metodologia desses instrumentos não constituiu objeto direto da auditoria e sua eventual alteração demanda avaliação jurídica e técnica própria. O registro mostra-se pertinente, contudo, como possível evolução do modelo: quanto maior a relevância de determinada informação para a concessão de garantias, renegociação de dívidas ou acesso a condições fiscais diferenciadas, maior deve ser a segurança quanto à integridade do sistema que a produziu. A classificação fiscal de um ente e a concessão de garantias, benefícios ou condições especiais perdem confiabilidade

se os dados que as sustentam provêm de sistemas cuja conformidade com o padrão mínimo não esteja adequadamente aferida.

52. Com esses ajustes, as determinações ora propostas não avançam sobre escolhas tecnológicas ou competências dos tribunais de contas locais. Destinam-se a assegurar o cumprimento de requisitos legais já existentes e a conferir efetividade à infraestrutura informacional que serve de base à consolidação das contas públicas, à avaliação fiscal e à execução de políticas públicas de elevada materialidade.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de julho de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Apresento esta declaração de voto para consignar minha concordância com a deliberação relatada pelo eminente Ministro Odair Cunha.

2. Trata-se de uma auditoria de conformidade de incontestável envergadura técnica, conduzida de forma integrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), **destinada a avaliar a consistência, a interoperabilidade e os controles dos sistemas informatizados corporativos mantidos pelo Governo Federal para a gestão das contas públicas e o monitoramento da política nacional de educação**.

3. Parabenizo a equipe de auditoria e o Relator pela sensibilidade pela realização dos trabalhos de forma faseada para priorizar o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Essa diretriz permitiu responder prontamente aos anseios do Congresso Nacional expressos na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 176/2018 (TC 018.950/2022-1, objeto do Acórdão 527/2023-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), conferindo transparência à aplicação dos mínimos constitucionais em educação.

4. Passo a tecer alguns comentários sobre o processo.

I - O Cenário Diagnóstico e a Expressão Numérica da Auditoria

5. Para dimensionar a relevância estratégica deste julgamento, cumpre destacar os principais dados empíricos e quantitativos que emergem do relatório de fiscalização:

i. Materialidade Orçamentária da Educação: apenas no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (o Fundeb) — tornado permanente pela Emenda Constitucional 108/2020 —, **os valores geridos pelos entes subnacionais ultrapassam R$ 232 bilhões anuais, somados a aproximadamente R$ 40 bilhões em aportes da União a título de complementação** (o VAAF – Valor Anual por Aluno, que garante que o valor investido por aluno em cada estado e no Distrito Federal, considerando também os municípios daquela unidade federativa, não fique abaixo do piso mínimo nacional estabelecido por ano; o VAAT – Valor Anual Total por Aluno, modalidade nova que considera a capacidade financeira total de cada rede de ensino, estadual ou municipal, e não apenas os recursos tradicionais do fundo, em cujo cálculo entram outras receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, como impostos locais - ICMS, IPVA -, royalties de petróleo e outras transferências; e o VAAR – Valor Aluno-Ano Resultado, complementação voltada a bonificar e incentivar a melhoria da gestão educacional, baseando-se no alcance de metas de melhoria nos indicadores de aprendizagem e de atendimento escolar, além da redução de desigualdades);

ii. Condicionalidade Ficais e o VAAT**:** a habilitação dos municípios e estados ao recebimento da Complementação-VAAT vincula-se legalmente (art. 13, § 4º, da Lei 14.113/2020) à transmissão tempestiva e fidedigna de dados fiscais e orçamentários ao Siconfi (execução orçamentária e gestão fiscal) e ao Siope (educação);

iii. Mapeamento das Funcionalidades do Siope: o TCU auditou 18 exigências e funcionalidades normativas do Siope. Apurou-se que **11 itens foram atendidos integralmente**, 3 com ressalvas e 1 parcialmente — totalizando **15 itens com algum grau de atendimento (83,3%)**. Contudo, **3 funcionalidades essenciais foram consideradas totalmente não atendidas (16,7%)**, incluindo a falta de emissão automatizada de alertas de irregularidade aos órgãos de controle e a ausência de apuração dos indicadores de custo mínimo por aluno e de eficiência/eficácia dos investimentos;

iv. A Fragmentação dos Sistemas de Origem (Siafics – os Sistemas Integrados de Administração Financeira e Controle dos estados e municípios): o país conta com cerca de **5.596 Siafics subnacionais**. Constatou-se a **ausência de interoperabilidade automatizada** entre a imensa maioria dessas bases de origem e os sistemas centralizados da União (Siconfi, que trata da execução orçamentária e gestão fiscal, Siope, que faz a gestão da educação, e Siafi, o Sistema Integrado de Gestão Financeira);

v. Gestão de Incidentes do Siope: a auditoria analisou a planilha de demandas do FNDE no período de janeiro/2022 a maio/2023, contabilizando **223 incidentes registrados**, com tempo médio de atendimento de 4 dias e mediana de 2 dias.

II - A Perspectiva da Governança Pública e da Fidedignidade dos Dados

6. Sob a ótica da **Governança Pública** — pautada nas diretrizes de liderança, estratégia, gestão de riscos e integridade da informação (Decreto 9.203/2017) —, os achados revelam gargalos estruturais que comprometem o controle e a avaliação de políticas públicas essenciais no Brasil:

II.1 - A Primazia do Dado Fidedigno na Origem (O Papel dos Siafics)

7. Não há governança de políticas sociais sem dados primários confiáveis. Os Siafics municipais e estaduais são a fonte primária onde a despesa pública de fato acontece. O levantamento demonstrou que a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, não acompanha sistematicamente o cumprimento do padrão mínimo de qualidade dos Siafics exigido pelo Decreto

10.540/2020 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 48 e 48-A da LRF). Se o dado nascente na folha de pagamento do município for inconsistente, a consolidação fiscal promovida no Siconfi e o cálculo do mínimo constitucional de 25% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE - art. 212 da CF) no Siope restam irremediavelmente maculados.

II.2 - Interoperabilidade x Sobrecarga Burocrática (Eliminação da Dupla Declaração)

8. A falta de integração automatizada entre os Siafics, a Matriz de Saldos Contábeis (MSC/Siconfi) e o Siope obriga gestores locais a preencherem formulários repetitivos de forma manual. Essa intervenção humana recorrente não apenas eleva os custos administrativos como atua como vetor de inconsistências contábeis e de desnecessária judicialização sobre a aplicação de fundos públicos.

II.3 - Alinhamento Contábil e Granularidade da Informação

9. Destaco como extremamente oportuna a recomendação para que a STN, a SOF e o FNDE promovam a revisão do plano de contas e da estrutura da Matriz de Saldos Contábeis (MSC). A harmonização dos classificadores orçamentários permitirá que a MSC absorva o nível de detalhamento exigido pela legislação da Educação, viabilizando o envio automatizado e reduzindo drasticamente os erros de preenchimento no Siope.

III - Conclusão

10. A deliberação trazida pelo eminente Ministro Odair Cunha exemplifica a atuação do controle externo contemporâneo: um controle **preventivo, construtivo e indutor de governança**, que não paralisa a gestão, mas fortalece a infraestrutura de dados que sustenta a consolidação das contas nacionais e a transparência pública.

11. Ao determinar ao FNDE e à STN o estabelecimento de planos de ação conjuntos para integrar o Siope à Matriz de Saldos Contábeis e ao acompanhar a efetiva implementação do padrão mínimo dos Siafics, este Tribunal presta um serviço inestimável ao federalismo brasileiro.

12. Com essas breves considerações, parabenizo o Relator pela condução irreparável do processo e acompanho integralmente o voto e a minuta de acórdão apresentados.

É como voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

Ministro **JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES**

ACÓRDÃO Nº 2594/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.707/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Secretaria Executiva – Ministério do Trabalho e Previdência (extinta); Secretaria de Orçamento Federal (00.489.828/0008-21); Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50); Secretaria-executiva do

Ministério da Economia (extinta); Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Órgãos/Entidades: Departamento de Informática do SUS; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Economia (extinto); Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Previdência (extinto).
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada em que se avaliou a conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação da política nacional de educação e para execução orçamentária, financeira e gestão fiscal, bem como a interoperabilidade entre esses sistemas e os sistemas de administração financeira da União, dos estados e dos municípios.

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

9.1. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. estabeleça, precedidos dos estudos técnicos que considerar necessários, requisitos mínimos de interoperabilidade aplicáveis aos Sistemas Únicos e Integrados de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), de modo a assegurar a integração com os sistemas estruturantes pertinentes e a transmissão padronizada, segura, íntegra, rastreável e, sempre que tecnicamente possível, automatizada das informações contábeis, orçamentárias e fiscais ao Siconfi, em observância ao art. 163-A da Constituição Federal, ao art. 48, §§ 1º, III, e 2º, da Lei Complementar 101/2000, aos arts. 1º, § 6º, 2º, II, e 9º, I e II, do Decreto 10.540/2020 e ao art. 7º, I, IV e XVII, do Decreto 6.976/2009;

9.1.2. institua mecanismo regular de acompanhamento da observância, pelos Siafic, do padrão mínimo de qualidade estabelecido no Decreto 10.540/2020, inclusive quanto aos requisitos de integração, integridade, confiabilidade, auditabilidade e disponibilidade das informações, articulando-se, no âmbito de suas competências, com os tribunais de contas e demais órgãos competentes, nos termos dos arts. 7º, XVII, do Decreto 6.976/2009 e 16 e 17 do Decreto 10.540/2020;

9.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 e no art. 38, § 3º, da Lei 14.113/2020, que, no prazo de 180 dias, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, com a Secretaria de Orçamento Federal e com os demais órgãos competentes, adote as providências necessárias para assegurar a efetiva interoperabilidade e integração do Siope com os sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais pertinentes e apresente cronograma para a progressiva redução das duplicidades de declaração e das intervenções manuais nos fluxos de dados;

9.3. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que:

9.3.1. avalie a conveniência e a oportunidade de implementar interface padronizada, acessível aos entes federativos que atendam aos requisitos técnicos definidos pelo órgão, para permitir a transmissão direta e automatizada da Matriz de Saldos Contábeis ao Siconfi, com o mínimo de intervenção manual;

9.3.2. avalie, em articulação com os órgãos competentes, a conveniência de propor aperfeiçoamento do art. 10 do Decreto 10.540/2020, de modo a tornar inequívoco que o caráter

preferencial da adoção da arquitetura ePING não afasta a obrigatoriedade de atendimento aos requisitos de interoperabilidade previstos na Lei Complementar 101/2000 e no próprio decreto, preservada a neutralidade tecnológica;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução 315/2020, que avalie a conveniência e a viabilidade jurídica e técnica de incorporar indicador objetivo de conformidade, integridade e confiabilidade dos Siafic às análises de risco fiscal e aos mecanismos de acompanhamento dos entes subnacionais e inclusive, quando cabível, à metodologia da Capag, aos programas de acompanhamento e transparência fiscal e ao acompanhamento do Propag e de outros programas de renegociação ou garantia, observados os procedimentos legais aplicáveis à alteração dessas metodologias;

9.5. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, avalie a conveniência e a oportunidade de revisar a padronização contábil e orçamentária, de modo a compatibilizar as necessidades de informação da área de educação com a granularidade exigida pela legislação aplicável ao Siope e a reduzir a necessidade de declarações adicionais de dados já disponíveis nos sistemas contábeis e fiscais;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e ao Instituto Rui Barbosa, para conhecimento e eventual colaboração nas iniciativas de interoperabilidade e acompanhamento de que tratam os itens anteriores;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para atendimento à Proposta de Fiscalização e Controle 176/2018, encaminhada pelo Ofício 492/2021/CFFC-P, de 29/11/2021, nos termos do acórdão 527/2023-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues;

9.8. determinar à unidade técnica competente que promova, em processo apartado, o monitoramento das determinações constantes dos itens 9.1 e 9.2;

9.9. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2594-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TC 027.029/2018-2 (Apenso: TC 022.712/2010-0).
Natureza: Embargos de Declaração (em processo de Tomada de Contas Especial).
Entidade: Petróleo Brasileiro S/A.
Responsável: Consorcio PCP - Engevix (05.521.049/0001-03).
Embargante: Consorcio PCP - Engevix (05.521.049/0001-03).
Representação legal: Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (OAB/RJ 140.611), Leonardo Chevrand de Miranda e Silva (OAB/RJ 103.506) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A; Gilberto Mendes Calasans Gomes (OAB/DF 43.391), representando Consorcio PCP - Engevix; João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Adriano Fontes Pinto (OAB/SP 281.724) e outros, representando Engevix Projetos e Gerenciamentos Ltda.; Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283) e outros, representando José Antônio de Figueiredo; Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Mariana Macedo Pessanha Ferrandi (OAB/RJ 158.482) e outros, representando Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E MONTAGEM INDUSTRIAL EM PLATAFORMAS DOS ATIVOS MARLIM E ALBACORA. DUPLICIDADE DE PAGAMENTO DECORRENTE DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL. CITAÇÕES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA DOS GESTORES À LUZ DO ACÓRDÃO 1441/2016-PLENÁRIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA EMPRESA CONTRATADA E DOS GESTORES. CONTAS IRREGULARES, CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA DOS GESTORES E DA EMPRESA AO RESSARCIMENTO DO DANO E APLICAÇÃO DE MULTA A ESTA CONTRATADA (ACÓRDÃO 862/2021-PLENÁRIO). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SUPOSTAS OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DAS FALHAS APONTADAS. REJEIÇÃO DOS DECLARATÓRIOS (ACÓRDÃO 1514/2021-PLENÁRIO). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO DOS GESTORES DECORRENTE DO DECURSO DE MAIS DE DEZ ANOS PARA CITAÇÃO DESSES RESPONSÁVEIS. PROVIMENTO PARCIAL DE UM DOS RECURSOS, EXCLUSÃO DOS GESTORES DO POLO PROCESSUAL e NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA CONTRATADA (ACÓRDÃO 405/2026-PLENÁRIO). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO FUNDADO EM SUPOSTAS OMISSÕES. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DAS FALHAS APONTADAS. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, os embargos de declaração opostos pelo Consórcio PCP - Engevix, neste processo de tomada de contas especial, contra o acórdão

405/2026-Plenário:

"CONSÓRCIO PCP ENGEVIX ('CONSÓRCIO'), nos autos da tomada de contas especial acima referida, em curso perante o e. Tribunal de Contas da União, vem, por seus advogados abaixo assinados, com fundamento no art. 287 do Regimento Interno, opor embargos de declaração do v. acórdão 405/2026, com base nos fundamentos que passa a expor.

VÍCIOS EVIDENTES

1. O v. acórdão embargado negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo CONSÓRCIO do v. acórdão que – d.m.v., de forma equivocada –, entendeu que o 2º aditivo aos contratos celebrados pelo CONSÓRCIO com a PETROBRAS teria viabilizado um irregular pagamento em duplicidade à contratada. Entendeu aquele acórdão que, ao incluir a previsão de pagamento de 4% do valor das Autorizações de Serviços ('AS') para remuneração dos serviços de planejamento, o referido aditivo teria criado uma dupla remuneração para um serviço já previsto na redação original do contrato.

2. Em seu recurso de reconsideração, o CONSÓRCIO demonstrou diversos equívocos incorridos pela SeinfraPetróleo em sua análise.

3. Apesar disso, o v. acórdão embargado afirmou que 'Quanto aos argumentos apesentados por este recorrente na presente etapa processual, entendo terem sido eles devidamente enfrentados e refutados pela AudRecursos, cuja fundamentação adoto como minhas próprias razões de decidir, não me parecendo necessário tecer considerações adicionais a essa fundamentação, que a meu ver conta com abrangência e profundidade suficientes para embasar a proposta final defendida, em uníssono, nos pareceres precedentes no sentido de se negar provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Consórcio PCP-Engevix, tendo em vista a improcedência das alegações recursais desse responsável, sobre as quais assim concluiu, em síntese, a unidade instrutiva (…)', sem tecer considerações sobre os relevantes pontos suscitados pelo CONSÓRCIO.

4. Como se verá nestes embargos de declaração, o v. acórdão embargado deixou de apreciar devidamente os argumentos trazidos pelo CONSÓRCIO, incorrendo em omissões e justificando o acolhimento destes aclaratórios.

PRETENSÃO PRESCRITA

5. Inicialmente, é preciso registrar que as pretensões desse e. TCU – punitiva e reparatória – encontram-se manifestamente prescritas.

6. Restou incontroverso nos autos que, **por força da Resolução-TCU 344/2022, o prazo prescricional da pretensão punitiva e reparatória é de cinco anos**. A única possibilidade de divergência gravita em torno do termo inicial e das causas de interrupção.

7. Entendeu o v. acórdão embargado, adotando a fundamentação da unidade técnica, que 'não ocorreu no caso em tela a prescrição das pretensões punitiva e reparatória à luz da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, visto que se passaram menos de cinco anos entre a data do ato infracional consumado em 1/5/2010 e a interrupção do prazo quinquenal pelo despacho que autorizou a realização de inspeção, importando no início da apuração dos fatos, em 23/1/2012, ao que se seguiram atos inequívocos de apuração sem que houve o transcurso de cinco anos entre esses marcos interruptivos, tampouco a incidência da prescrição intercorrente' (peça 254).

(I) TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL

8. Inicialmente, omitiu-se o v. acórdão embargado acerca das razões que justificam a adoção do marco do dia 1º.05.10 como início do prazo prescricional.

9. Se o aditivo contratual examinado por esse e. TCU foi assinado em **26.09.05** – data, portanto, em que a suposta irregularidade teria sido praticada –, é esse o termo inicial do prazo prescricional.

10. Entendeu o v. acórdão embargado que 'o ato infracional consiste na celebração do aditivo 2 ao contrato, em 26/9/2005. Ocorre que esse ato deu origem aos pagamentos indevidos, que, por sua vez, motivaram a responsabilização dos ora recorrentes pelo dano causado ao erário. Assim, cuida-se da chamada infração continuada cujos efeitos se estendem até a

consumação na data do último pagamento, no caso, em 1/5/2010 (peça 121). Dessa forma, com base no disposto no art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/1999, acima transcrito, entende-se que esta última é a data inicial para a contagem do prazo quinquenal para efeito de se verificar a ocorrência da prescrição punitiva da Administração Pública Federal'.

11. O dispositivo legal em questão prevê 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'.

12. A hipótese dos autos não é, contudo, de infração continuada. A suposta infração foi a celebração do aditivo ao contrato, embora ela tenha produzido efeitos jurídicos por um lapso temporal (quando os pagamentos foram feitos).

13. A se adotar a interpretação atribuída pelo e. TCU à hipótese, na prática, a prescrição da pretensão decorrente de irregularidade em qualquer contrato teria como termo inicial o último pagamento relativo a esse contrato, o que contraria a lógica do instituto da prescrição.

14. Nem a unidade técnica, aliás, adotou tal interpretação. Segundo ela, o prazo teria se iniciado em 23.08.2007, quando da homologação do relatório de levantamento no qual foi registrado como um achado o aditivo tratado neste processo – e, portanto, quando e. TCU tomou ciência dos fatos apontados como irregulares.

15. Feitos tais esclarecimentos, confia o embargante em que esse e. TCU dará provimento aos presentes embargos para reconhecer que o prazo prescricional teve início quando da assinatura do aditivo contratual, em 26.09.05. Caso assim não se entenda, confia em que, subsidiariamente, se reconhecerá que o prazo prescricional teve início em 23.08.2007, como sugerido pela unidade técnica.

(II) INTERRUPÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

16. Além da divergência em relação ao início da contagem do prazo, o v. acórdão embargado também incorreu em omissão relacionada à interrupção do prazo prescricional.

17. A unidade técnica entendeu que o prazo prescricional havia sido interrompido diversas vezes[26], ignorando a jurisprudência pacífica do e. Supremo Tribunal Federal no sentido de que **a prescrição apenas pode ser interrompida uma única vez, quando iniciada a apuração individualizada da conduta reputada irregular**:

> 'Direito Constitucional e Administrativo. Agravo Regimental em Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensões Punitiva e Ressarcitória. Prescrição. Aplicação do prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999. Princípio da Unicidade da Interrupção Prescricional (Art. 202 do Código Civil). Segurança Concedida. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo Regimental Desprovido.
>
> I. Mandado de segurança em que se discute sobre a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.
>
> II. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a prescrição dessas pretensões é quinquenal, nos termos da Lei nº 9.873/1999, sendo inaplicável qualquer entendimento que implique imprescritibilidade de fato (RE 636.886, Tema 899 - RG).**
>
> III. A aplicação irrestrita das causas de interrupção constantes do art. 2º da Lei nº 9.873/1999 compromete os princípios da segurança jurídica e da previsibilidade, tornando, na prática, indefinidas as apurações pelo TCU.
>
> IV. **O STF adota o princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do Código Civil), segundo o qual a interrupção da prescrição só pode ocorrer uma única vez, mediante ato inequívoco de apuração de conduta individualizada**.
>
> V. No caso concreto, entre a ciência dos fatos (02.10.2015) e citação do impetrante (15.07.2024), decorreu prazo superior a cinco anos, configurando-se a prescrição.
>
> VI. Agravo regimental desprovido'. (MS 39894 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. FLÁVIO DINO, j. 26.05.25 - destacou-se)

[26] Tabela constante da p. 4, peça 250.

-.-.-.-

'Direito Constitucional e Administrativo. Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Pretensão punitiva e ressarcitória. Prescrição. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica. Incidência do 'princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, *caput*, do código civil). Segurança concedida. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental desprovido. I. Mandado de segurança em que se discute a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional sobre a pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União. II. A questão em discussão consiste em saber se a citação para o processo de tomada de contas especial, que constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita imputada aos impetrantes, deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. III. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). IV. **Admitir que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro**. V. **Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, *caput*, do Código Civil). VI. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao investigado (MS 37.664, rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, rel. Min. Nunes Marques)**. VII. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU caracterizada. Segurança concedida. VIII. Agravo regimental a que se nega provimento'. (MS 37401 AgRsegundo, 2ª Turma, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 12.03.25 - destacou-se)

-.-.-.-

'AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO 'PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL' (ART. 202, *CAPUT*, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999 (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).

2. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral).

3. **Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro**. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do 'Princípio da unicidade da interrupção prescricional' (art. 202, *caput*, do Código Civil).

4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).

5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constituiu a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida.

6. Agravo regimental provido'. (MS 37941 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. EDSON FACHIN,

Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, j. 13.04.23 - destacou-se)

18. O v. acórdão embargado, por sua vez, entendeu que o prazo quinquenal teria sido interrompido em 23.01.2012, quando da prolação de 'despacho que autorizou a realização de inspeção, importando no início da apuração dos fatos'. Ocorre que, como se viu, a jurisprudência do e. STF é pacífica no sentido de que a interrupção da prescrição depende de medida inequívoca de apuração de conduta individualmente descrita e imputada ao investigado.

19. Por óbvio, um mero despacho determinando a realização de inspeção, sem a indicação de conduta específica praticada pelo investigado, não é suficiente para interromper o prazo prescricional.

20. Assim, o marco interruptivo se deu apenas com a citação do CONSÓRCIO ordenada neste processo no dia 18.11.19, através do ofício 0400/2019-TCU. Esta data, portanto, poderia ter interrompido a contagem do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999[27], se nesta data a prescrição já não tivesse ocorrido definitivamente.

21. Com efeito, somente a comunicação efetuada nesses autos deve ser levada em consideração para fins de contagem do prazo prescricional decenal.

22. Portanto, se o aditivo contratual foi assinado no ano de 2005 e a citação do CONSÓRCIO foi ordenada neste processo apenas em 2019, não restam dúvidas de que transcorreu (e muito!) o prazo prescricional quinquenal, devendo, portanto, ser afastada a pretensão punitiva e a pretensão reparatória contra o CONSÓRCIO.

23. Confia o embargante em que esse e. Tribunal irá se manifestar sobre a possibilidade de interrupção da prescrição por mero despacho determinando a realização de inspeção à luz da jurisprudência firmada pelo e. STF.

NO MÉRITO: MAIS OMISSÕES

24. Nestes autos, foram analisados os contratos nºs 160.2.072.03-0 e 160.2.075.03-9, ambos celebrados pelo CONSÓRCIO com a PETROBRAS (peças 138/139). Mais especificamente, questionava-se eventual irregularidade na remuneração dos 'serviços de projeto', em razão das modificações introduzidas pelo 2º aditivo a ambos os contratos (peças 140/141).

25. Caso rejeitada a tese da prescrição, no mérito, o v. acórdão embargado também incorreu em relevantes omissões ao deixar de examinar os argumentos do CONSÓRCIO no sentido de que o reconhecimento da suposta irregularidade decorre do fato de que a SeinfraPetróleo se apegou a uma interpretação equivocada das cláusulas contratuais e não examinou nenhuma das evidências técnicas trazidas aos autos, que demonstravam que o serviço incluído no aditivo nº 2 não estava previsto no contrato original e, portanto, precisava ser remunerado e a nova forma de remuneração dos serviços de planejamento não beneficiou a empresa contratada mas, muito ao contrário, foi mais desfavorável para ela.

26. Em seu recurso de reconsideração, o CONSÓRCIO demonstrou que, em relação aos serviços de planejamento, o mecanismo de pagamento da AS por Preço Global engessava por demais a atuação do contratado, o que motivou tratativas entre a PETROBRAS, o CONSÓRCIO e outras empresas contratadas visando a uma solução que permitisse uma eficiente execução dos serviços. Apesar de o CONSÓRCIO ter trazido aos autos todo o histórico da negociação, com as atas de reunião e cartas trocadas entre as partes, o v. acórdão embargado simplesmente não examinou esse histórico, faltando-lhe, portanto, a compreensão necessária acerca das razões que motivaram a celebração do 2º aditivo aos contratos.

27. O CONSÓRCIO também demonstrou em seu recurso que o aditivo não introduziu dupla remuneração do mesmo serviço, mas representou relevante aumento das atividades gerenciais, que naturalmente geraram custos adicionais que precisavam ser remunerados.

28. Sobre esse ponto, o v. acórdão embargado, reportando-se à análise da SeinfraPetróleo, limitou-se a afirmar que 'estando previsto que os serviços de projeto compreendem o

[27] Art. 2º. Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009).

planejamento, a respectiva definição acerca do que ele consiste poderia ser extraída de outras cláusulas contratuais dentro de uma leitura sistêmica. Logo, não devem prosperar os argumentos de que a redação do contrato original não definiu critérios de medição para o planejamento dos serviços de projeto e que, por isso, as empresas não ofertaram em suas propostas de contratação os valores a ele relativos'.

29. Deixou, portanto, o v. acórdão embargado de analisar a relevante argumentação e documentação apresentada pelo CONSÓRCIO acerca de quais serviços estavam de fato previstos no contrato original.

30. A interpretação do v. acórdão embargado desconsidera o fato de que um contrato dessa natureza não precisa prever as obrigações que estão excluídas, mas somente aquelas que estão sendo assumidas. Se se adotasse a interpretação proposta pela SeinfraPetróleo, toda e qualquer obrigação não excluída no contrato teria sido assumida pelo CONSÓRCIO. Nada mais absurdo.

31. Dessa forma, diversamente do que entendeu o v. acórdão embargado, não seria possível extrair de uma interpretação sistemática dos contratos os serviços que dele estavam sendo excluídos.

32. E, em se tratando de serviço adicional não previsto no contrato, a medida mais adequada para recompor o equilíbrio do contrato era justamente a celebração de um aditivo prevendo a remuneração desses serviços, tal como foi feito.

33. Além disso, nada disse o v. acórdão embargado sobre o fato de que a alteração introduzida pelo 2º aditivo aos contratos, muito longe de causar dano à PETROBRAS, prejudicou o próprio CONSÓRCIO, permitindo que a PETROBRAS aplicasse descontos nas medições do período em exercício caso a diferença entre o valor previsto na EAP e o valor efetivamente realizado e essa diferença fosse negativa.

34. Na prática, portanto, o CONSÓRCIO passou a ser penalizado por qualquer equívoco na estimativa do valor dos serviços.

VALOR IMPRECISO E EXORBITANTE

35. Também foi omisso o v. acórdão embargado a respeito dos equívocos na quantificação do débito.

36. Com efeito, ainda que existisse qualquer irregularidade nos pagamentos efetuados ao CONSÓRCIO a título de serviços de planejamento de projeto, do que se cogita para argumentar, é de todo equivocado o valor do débito fixado por esse e. TCU.

37. Para cálculo do débito, a SeinfraPetróleo propôs uma estimativa de quantificação do dano da seguinte forma: adotou-se a data da última medição do projeto e assumiu-se que o pagamento dos serviços medidos havia sido efetuado em 30 dias, como determinava o contrato.

38. O valor da última medição, por sua vez, foi extraído de manifestação apresentada pela PETROBRAS, na qual foi apresentada a seguinte tabela:

n. Contrato jurídico	Empresa	Medição de Projeto	Medição Projeto – Antes aditivo	Medição Projeto – Após aditivo	Total - Projeto	Planejamento valor estimado – 4% conforme aditivo	Total Medido
BDC.160 2072030	Consórcio PCP - Engevix	R$ 2.724.126,33	R$ 5.664.638,59	R$ 43.631.455,92	R$ 52.020.220,84	R$ 1.745.258,24	R$ 53.765.479,08
BDC.160 2075039	Consórcio PCP - Engevix	R$ 3.204.041,57	R$ 1.845.185,82	R$ 24.956.374,24	R$ 30.005.601,63	R$ 998.254,97	R$ 31.003.856,60

39. Como demonstrado pelo CONSÓRCIO em seu recurso, tal cálculo, que acabou sendo acolhido por esse e. TCU, é absolutamente equivocado porque: (i) não considera que nem todos os valores medidos foram pagos ao CONSÓRCIO; (ii) considera autorizações de serviços medidas por 'US', que não demandavam planejamento, quando o contrato estabelecia que a

parcela referente aos 4% incidiria somente sobre os Serviços de Projeto, que eram medidos por 'USPR'.

40. Embora o CONSÓRCIO tenha demonstrado e comprovado diversos equívocos no cálculo, o v. acórdão embargado se limitou a afirmar 'se o Consórcio recorrente tem tanta certeza de que o valor do débito, pela forma como foi apurado, resultou excessivo em relação ao que seria correto, então era de se esperar que ele evidenciasse em que medida está excessivo, apresentando o cálculo do valor que entende ser o correto'.

41. Ocorre que as autorizações de serviços e boletins anexados pelo CONSÓRCIO e mencionados no seu recurso são suficientes para se comprovar que a quantificação dos danos feita pela PETROBRAS e por esse e. TCU está totalmente equivocada.

42. Falando com a devida franqueza, o fato de o CONSÓRCIO não indicar o valor devido não poderia ser suficiente para se ignorar as provas por ele produzidas de que a quantificação estava equivocada. Os documentos trazidos – e que não foram analisados pela SEINFRA e nem pelo v. acórdão embargado – demonstram a evidente infração ao disposto no art. 210, §1º, II do Regimento Interno do TCU.

43. Se a norma dessa e. Corte apenas permite que o cálculo por estimativa seja feito quando 'seguramente não excederia o real valor devido', não se pode cogitar da aplicação dessa regra quando o CONSÓRCIO comprovou, de forma objetiva e com os necessários documentos, que o valor apontado pela PETROBRAS é excessivo.

44. Portanto, é preciso que esse e. TCU, a despeito da inexistência de indicação do valor 'correto', se manifeste sobre as circunstâncias de que o cálculo: (a) considerou serviço que jamais foram pagos ou mesmo aprovados pela PETROBRAS; e (b) levou em consideração a execução de todo e qualquer serviço da rubrica 'projetos', quando na verdade grande parte das atividades não foram remuneradas pelo referido percentual de 4%, por já estarem contempladas no escopo contrato original.

45. Assim, caso seja mantida a acusação de irregularidade, do que se cogita apenas por argumentar, confia o CONSÓRCIO no provimento dos embargos para que seja determinada a realização de novo cálculo do suposto débito, que considere todas as informações e documentos trazidos pelo CONSÓRCIO na sua defesa.

CONCLUSÃO

46. Pelo exposto, confia o CONSÓRCIO em que será dado provimento aos presentes embargos de declaração para reconhecer-se a prescrição da pretensão punitiva e reparatória. Caso assim não se entenda, confia em que será dado provimento aos embargos para afastar a condenação ou, subsidiariamente, determinar a realização de novo cálculo do valor devido". (grifado no original)"

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos pelo Consórcio PCP - Engevix contra o acórdão 405/2026-Plenário, proferido neste processo de tomada de contas especial, cuja instauração ocorreu em razão da constatação, em processo de levantamento[28], de prováveis prejuízos associados a pagamentos em duplicidade por serviços de planejamento de projeto no âmbito dos contratos 160.2.072.03-0 e 160.2.075.03-9, celebrados entre a ora embargante e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

2. A referida avença tinha como objeto a prestação de serviços de construção e montagem industrial em plataformas dos Ativos Marlim e Albacora da Unidade de

[28] TC 022.712/2010-0, que tinha por objetivo examinar contratos firmados pela Petrobras na Unidade de Exploração e Produção da Bacia de Campos – UNBC.

Exploração e Produção da Bacia de Campos (UNBC).

3. A deliberação embargada apreciou recursos de reconsideração interpostos contra o acórdão 862/2021-Plenário, que julgou irregulares as contas do Consórcio PCP - Engevix e de outros dois responsáveis, condenando-os ao ressarcimento do dano apurado nesta tomada de contas especial[29] e aplicando multa àquela pessoa jurídica[30].

4. Na etapa recursal anterior, quando foi proferida a deliberação ora embargada, esta Corte decidiu excluir aqueles outros dois responsáveis da presente relação processual e negar provimento ao recurso do Consórcio PCP - Engevix, mantendo inalterado o acórdão condenatório de 2021 em relação a essa empresa.

5. Em seus embargos, o Consórcio PCP - Engevix alega a existência de vícios de omissão no acórdão recorrido, sustentando, em síntese:

- a ocorrência de prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória em relação à irregularidade que lhe é atribuída, pois o termo inicial para contagem do prazo prescricional deveria ser 26/9/2005 – data da assinatura do aditivo contratual apontado neste processo como irregular[31] –, devendo ser aplicada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do princípio da unicidade da interrupção prescricional;
- a falta de apreciação do histórico negocial e das evidências técnicas que demonstrariam tratar o referido termo aditivo de serviços de planejamento distintos daqueles originalmente contratados; e
- a imprecisão na quantificação do ressarcimento, pois o cálculo da estatal considerou pagamentos não realizados e serviços medidos em unidade de serviço.

II

6. Quanto à admissibilidade, os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos.

7. No mérito, todavia, não assiste razão ao embargante, visto que a deliberação embargada examinou de forma abrangente e fundamentada todas as alegações apresentadas no recurso de reconsideração apreciado pelo acórdão 405/2026-Plenário, as quais, aliás, já haviam sido suscitadas em sede de alegações de defesa, tendo sido todas elas rejeitadas pelo acórdão 862/2021 deste mesmo colegiado.

8. Quanto à prescrição, a matéria foi examinada à luz da Resolução 344/2022. O relatório e o voto que fundamentaram a deliberação embargada demonstram que os prazos prescricionais foram contados e interrompidos em estrita observância às hipóteses legais do normativo de regência desta Corte. É o que se depreende do excerto abaixo transcrito, extraído do parecer emitido em 8/5/2025 pelo titular da 2ª diretoria técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[32], colacionado ao relatório do acórdão 405/2026-Plenário[33] e adotado como razões de decidir no voto condutor da mencionada deliberação[34]:

---

[29] Total de R$ 2.743.513,21 em valores originais que reportam a 2010.
[30] No valor de R$ 500.000,00.
[31] Termo aditivo juntado à peça 18, p. 499-525, do TC 022.712/2010-0, que deu origem à presente TCE.
[32] Peça 250.
[33] Peça 255, p. 27-31.
[34] Peça 254, p. 2, item 10.

"10. Relativamente à tese da incidência prescricional sobre os fatos em exame, o marco inicial do prazo extintivo é a data de conhecimento da irregularidade constatada em fiscalização realizada pelo TCU, nos termos do art. 4º, inc. IV, da Resolução TCU 344/2022.

11. O auditor responsável adotou o termo *a quo* de 23/8/2007 então propugnado pelo Exmo. Min. Sub. Weder de Oliveira nos votos revisores dos Acórdãos 2.493/2023 (TC 012.197/2019-0) e 2.739/2023 (TC 012.198/2019-6), ambos prolatados pelo Plenário, da relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, em apreciação a TCEs instauradas em conversão do mesmo processo de fiscalização que originou estes autos.

12. A data em questão refere-se à homologação do relatório de levantamento do Fiscobras-2007 (Volume principal, fls. 101-150, p. 29, do TC 012.942/2007-0) no qual foi registrado, dentre outros achados, a alteração, por meio de termo aditivo, do critério de medição do Contrato 160.2.074.03-6 firmado entre a Petrobras e a Construtora Noberto Odebrecht S/A (CNO) possibilitando o pagamento indevido de serviços de planejamento de projeto já contemplados no instrumento original do ajuste (Irregularidade 31, peça 1, p. 29-31, TC 022.712/2010-0 – Apenso).

13. As conclusões relativas ao Contrato 160.2.074.03-6 foram estendidas aos demais ajustes celebrados pela Petrobras para operacionalização das plataformas da UN/BC porquanto os instrumentos de tais avenças obedeciam à padronização preconizada pela administração da estatal, consoante excerto a seguir transcrito (peça 1, p. 31 do TC 022.712/2010-0 – Apenso):

> Como descrito na irregularidade 28, a UN/BC realizou 8 contratos de construção e montagem com empresas e valores diversos, porém todos com as mesmas cláusulas. Foram auditados apenas alguns destes contratos, todavia as irregularidades constatadas podem ser vistas em todos eles, haja vista que se repetem em razão da padronização contratual adotada. (grifo nosso)

14. Assim, considerando que os exames de auditoria foram realizados por meio de amostra aleatória simples (amostragem probabilística), era possível, nos termos do item 159 da Portaria TCU 280/2010 (Normas de Auditoria do TCU), a extensão dos resultados obtidos para todos os contratos da 'família UN/BC', restando, portanto, superadas posições divergentes anteriores desta Corte acerca do marco inicial prescricional das irregularidades tratadas nas TCEs oriundas da conversão do TC 022.712/2010-0.

15. Definido o marco inicial da prescrição, a extinção da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU ocorre cinco anos após essa data (art. 2º da Resolução TCU 344/2022).

16. Entretanto, o prazo extintivo pode ser interrompido pelos eventos discriminados no art. 5º da Resolução TCU 344/2022, a saber:

> I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
>
> II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
>
> III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;
>
> IV - pela decisão condenatória recorrível.

17. Ainda, segundo o art. 8º, *caput* e §3º, da Resolução TCU 344/2022, 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.

18. No que diz respeito às causas interruptivas da prescrição intercorrente (trienal), os §§ 1ª e 2ª, do art. 8º da Resolução TCU 344/2022 assim dispõem:

> § 1º 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.
>
> § 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

19. Além das mencionadas disposições normativas, convém reproduzir o enunciado do Entendimento 12 da lavra do grupo de trabalho instituído para estudos e uniformização das

interpretações e aplicação da Resolução TCU 344/2022 (Ordem de Serviço Conjunta Segecex-Segepres-Conjur 1/2023), divulgado pelo Memorando Circular Segecex 16/2024:

Entendimento 12

Causas interruptivas da prescrição intercorrente

As causas interruptivas da prescrição intercorrente atingem todos os responsáveis, mesmo que digam respeito apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre em situações como notificações, oitivas, citações e audiências. Portanto, nessas circunstâncias, não ocorre a paralisação do processo mencionada no artigo 8º da Resolução TCU 344/2022.

20. A referida intelecção está assentada na finalidade primária da prescrição intercorrente que é combater a ineficiência administrativa, sendo, portanto, consectária do princípio da razoável duração do processo previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

21. Por fim, acerca da natureza objetiva e dos efeitos *erga omnes* das causas interruptivas da prescrição intercorrente, importa transcrever trecho da elucidativa justificativa que acompanha o Entendimento 12:

> Dito de outra forma, atos que impulsionam o feito, interferindo de modo relevante no curso das apurações, ainda que de natureza pessoal, interrompem o curso da prescrição intercorrente. Assim, não se pode afirmar que o processo permaneceu paralisado, pendente de julgamento ou despacho.
>
> Além do mais, conforme o *caput* do art. 8º do normativo supracitado, o prazo trienal da prescrição intercorrente é essencialmente interno ao processo, não havendo razão para contagens distintas para cada parte. Para resguardar a segurança jurídica e os direitos das partes, já existe a prescrição principal (ordinária), com prazo quinquenal.
>
> Recentemente, por meio do Acórdão 3.246/2024-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia, o TCU proferiu decisão cujo teor vai justamente ao encontro do Entendimento ora proposto, conforme se verifica do enunciado a seguir transcrito da Jurisprudência Selecionada do Tribunal:
>
> > A notificação dirigida a um dos responsáveis identificados no processo interrompe a contagem da prescrição intercorrente para todos. Embora a notificação seja considerada causa interruptiva de natureza pessoal para fins de interrupção da prescrição principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo. (grifo nosso)

22. A par do arcabouço normativo mencionado e da hodierna jurisprudência sobre a matéria, constata-se que, no presente caso concreto, a prescrição foi interrompida, entre outras, nas seguintes datas:

Marco inicial da prescrição: 23/8/2007

Data	Evento	Natureza	Hipótese normativa	Localização
24/9/2009	Proposta de audiência dos responsáveis arrolados no relatório de levantamento de auditoria do Fiscobras 2007	1ª causa interruptiva da prescrição quinquenal e termo inicial da prescrição trienal	art. 5º, inc. II, e art. 8º, §3º, da Resolução TCU 344/2022	TC 012.942/2007-0, peça 1
4/8/2010	Acórdão 1.896/2010-TCU-Plenário-Rel. Min. Augusto Nardes: determinação para formação de processo apartado para tratar as irregularidades nos contratos de construção e montagem das plataformas da UN/BC	causa interruptiva das prescrições quinquenal e trienal	art. 5º, inc. II, e art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022	TC 012.942/2007-0, peça 2

	(subitem 9.3)			
4/10/2012	Emissão de relatório de inspeção Registro Fiscalis 222/2012	causa interruptiva das prescrições quinquenal e trienal	art. 5º, inc. II, e art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022	TC 022.712/2010-0, peça 52
31/3/2014	Despacho do Ministro Relator José Múcio Monteiro autorizando a realização de oitivas das empresas contratadas	causa interruptiva das prescrições quinquenal e trienal	art. 5º, inc. II, e art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022	TC 022.712/2010-0, peça 119
22/6/2015	Ciência de ofício de oitiva dirigido à Empresa ABB Ltda	causa interruptiva da prescrição trienal (natureza objetiva/efeito para todos os responsáveis)	art. 5º, inc. I, c/c art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022 e Entendimento 12 do Memorando Circular Segecex 16/2024	TC 022.712/2010-0, peça 264
16/5/2018	Acórdão 1.065/2018-TCU-Plenário-Rel. Min. José Múcio Monteiro: determinação para instauração da TCE.	causa interruptiva das prescrições quinquenal e trienal	art. 5º, inc. II, e art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022	TC 022.712/2010-0, peça 312
23/11/2019	Ciência de ofício de citação: José Antônio de Figueiredo	causas interruptivas da prescrição quinquenal (natureza subjetiva) e da prescrição trienal (natureza objetiva/efeito para todos os responsáveis)	art. 5º, inc. I, c/c art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022 e Entendimento 12 do Memorando Circular Segecex 16/2024	TC 027.029/2018-2, peça 92
10/2/2020	Ciência de ofício de citação: Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição			TC 027.029/2018-2, peça 106
22/4/2020	Ciência de ofício de citação: Consórcio PCP – Engevix			TC 027.029/2018-2, peça 124
14/4/2021	Acórdão 862/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira	causa interruptiva da prescrição quinquenal e da trienal	art. 5º, inc. IV, c/c art. 8º, §2º, da Resolução TCU 344/2022	TC 027.029/2018-2, peça 193

23. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022 e no Entendimento 12 do Memorando Circular Segecex 16/2024, 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."

9. Da leitura desse excerto de fundamentação do acórdão 405/2026-Plenário, evidencia-se não haver qualquer omissão a ser suprida nesse julgado relativamente ao exame da prescrição.

10. Em acréscimo, considerando tratar-se de matéria de ordem pública, cabe enfrentar a nova argumentação apresentada pelo Consórcio PCP - Engevix relativamente à prescrição do exercício das pretensões ressarcitória e sancionatória deste Tribunal quanto às irregularidades apontadas neste processo.

11. Segundo o embargante, o termo inicial para contagem do prazo prescricional deveria ser 26/9/2005 – data da assinatura do aditivo contratual apontado neste

processo como irregular[35] –, devendo ser aplicada a jurisprudência do STF acerca do princípio da unicidade da interrupção prescricional.

12. Não assiste razão ao recorrente.

13. A adoção do dia 26/9/2025 como termo inicial da contagem do prazo prescricional em nada beneficiaria o recorrente, uma vez que o primeiro marco interruptivo da prescrição ocorreu em 24/9/2009 com a proposta de audiência dos responsáveis arrolados no relatório de levantamento de auditoria do Fiscobras 2007[36].

14. Quanto à tese da unicidade da interrupção prescricional, prevista no art. 202, *caput*, do Código Civil e acolhida em alguns julgados da Suprema Corte Judicial[37], cabe esclarecer ao recorrente que ela não é adotada por este Tribunal de Contas, que segue o regramento positivado na Lei 9.873/1999 e consolidado na Resolução 344/2022, segundo o qual a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória pode ser interrompida mais de uma vez, desde que os atos interruptivos sejam inequívocos e representem medidas efetivas de apuração.

15. Esse tema foi enfrentado em diversos julgados deste Tribunal[38], um deles sob a relatoria do ministro Benjamin Zymler[39], de cujo voto extrai-se o seguinte trecho:

"58. Em relação aos precedentes do STF invocados pela embargante que adotam o Princípio da Unicidade da Interrupção Prescricional, de fato, há decisões recentes da Primeira e da Segunda Turmas do STF reconhecendo a unicidade do marco prescricional, embora em decisões não unânimes. Em levantamento encaminhado ao meu gabinete pela Consultoria Jurídica desta Corte de Contas (Conjur), é possível observar que os Ministros Cristiano Zanin e Flávio Dino aderem à unicidade, com a citação como único marco interruptivo, enquanto os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Alexandre de Moraes defendem multiplicidade. Contudo, nos agravos regimentais julgados pela Primeira Turma, tem prevalecido a tese da unicidade. Exemplos:

- MS 40.007 (2025), de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, reconheceu prescrição (unicidade), sendo vencidos os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux.
- MS 40.054 (2025) - Relator Ministro Flávio Dino, unicidade confirmada pela Turma, vencidos os Ministros Cármen Lúcia e Luís Fux.
- MS 40.176 (2025) - Relator Ministro Cristiano Zanin, unicidade confirmada; vencidos os Ministros Cármen Lúcia e Alexandre de Moraes.

59. No âmbito da Segunda Turma, a maioria (Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques e Gilmar Mendes) adota a unicidade, havendo posicionamento do Ministro André Mendonça em admitir múltiplas causas interruptivas. Com relação ao Ministro Edson Fachin, a Conjur considerou que ele não fixou tese, uma vez que em grande parte dos casos em que foi relator, ele decidiu pela inadequação da via processual (necessidade de prova), como se observa nos Mandados de Segurança (MS) 40.122, 39.068 e 38.846.

60. Diante do quadro exposto, feitas tais ressalvas, opto por continuar a aplicar a Resolução TCU 344/2022, que adota múltiplos marcos interruptivos da prescrição, até que a matéria esteja mais bem delineada no âmbito do STF, pois também existem outros aspectos da prescrição que ainda não estão suficientemente esclarecidos pela jurisprudência da Suprema

[35] Termo aditivo juntado à peça 18, p. 499-525, do TC 022.712/2010-0, que deu origem à presente TCE.
[36] TC 012.942/2007-0, peça 1.
[37] MS 38.627 AgR e MS 40.176/2025, 40.054/2025, 40.007/2025, 37.316/2024 e 34.705/2023, por exemplo.
[38] Acórdãos de Plenário 2412/2026, 1775/2026, 1423/2026, 1067/2026 e 601/2025, o primeiro de minha relatoria e os demais relatados pelos ministros Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Benjamin Zymler e Antônio Anastasia.
[39] Acórdão 1067/2026-Plenário.

Corte, a exemplo do marco inicial a ser considerado para efeito da contagem do prazo prescricional."

16. Por compartilhar desse entendimento, reitero minha conclusão de que não houve prescrição do exercício das pretensões ressarcitória e sancionatória deste Tribunal quanto às irregularidades apontadas neste processo especial de contas.

17. Superada e refutada a linha argumentativa de que teria ocorrido a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória desta Corte, passo a analisar as demais alegações do embargante, que suscitam suposta omissão nos fundamentos do acórdão 405/2026-Plenário quanto à caracterização e quantificação do dano à Petrobras apurado neste processo de contas.

18. A caracterização e a quantificação do dano foram analisadas naquela assentada, ocasião em que os argumentos do Consórcio PCP - Engevix foram integralmente examinados e rejeitados. É o que se depreende do excerto de fundamentação abaixo transcrito, extraído da instrução elaborada no âmbito da AudRecursos em 28/9/2021[40], colacionada ao relatório do acórdão ora embargado[41] e expressamente adotada como razões de decidir no voto condutor da mencionada deliberação[42]:

"**6. Da remuneração do serviço de planejamento com o pagamento de 4% do valor das AS [autorizações de serviço] de projeto**

6.1. O Consórcio contesta o entendimento da SeinfraPetróleo que fundamentou o acórdão recorrido, de que as atividades a serem remuneradas com o pagamento de 4% do valor das AS de projeto já estariam sendo remuneradas de acordo com o contrato original, afirmando que o planejamento originalmente contratado era o executivo operacional, enquanto aquele que motivou a redação do aditivo 2 foi o plano de ação gerencial empresarial (planejamento gerencial, econômico e financeiro), acrescentado ao escopo do contrato. Diz que são atividades distintas e assim não há que se falar que o mesmo serviço está sendo remunerado duas vezes, tanto que o Consórcio precisou contratar novos funcionários para atender as novas demandas da Petrobras decorrentes do aditivo 2, incorrendo em novos e relevantes custos (peça 218, p. 15).

6.2. Diz que a própria SeinfraPetróleo reconhece que o item 5 do Anexo II do contrato, ao prever os critérios de medição dos serviços de elaboração de projeto, não menciona os serviços de planejamento. Equivocadamente, contudo, ela afirma que 'o item 5.1 descreve genericamente os serviços que serão medidos, não se podendo excluir, categoricamente, que o planejamento não está incluído dentre esses'. Ou seja, apesar de reconhecer que os serviços de planejamento não estavam previstos expressamente no contrato, a SeinfraPetróleo adotou interpretação completamente estapafúrdia do item 5 para dizer que, se esses serviços não estavam excluídos da cláusula, deveriam ser considerados incluídos. Diz que um contrato dessa natureza não precisa prever as obrigações que estão excluídas, mas somente aquelas que estão sendo assumidas. Pela interpretação da SeinfraPetróleo, qualquer obrigação não excluída no contrato teria sido assumida pelo Consórcio, um absurdo (peça 218, p. 16).

6.3. Diz que não poderia haver dúvida em relação à medição do serviço de planejamento durante o processo licitatório porque as atividades de ação gerencial posteriormente incluídas no contrato por meio do aditivo 2 não estavam incluídas no escopo original do contrato. Se durante a licitação o Consórcio não cogitava realizar aquelas atividades, que, inclusive, não constaram no Demonstrativo de Formação de Preços (peça 142), não havia razão para se tratar desse assunto naquele momento. Foi somente com a execução do contrato que a Petrobras e o Consórcio vislumbraram a necessidade de incluí-las como forma de tornar mais eficiente a execução dos serviços. Por se tratar de serviço adicional não previsto no contrato, o mais

[40] Peça 239.
[41] Peça 255, p. 10-15.
[42] Peça 254, p. 2, item 10.

adequado para recompor o seu equilíbrio era justamente celebrar um aditivo prevendo a remuneração de tal serviço.

6.4. A defesa do Consórcio intenta refutar o argumento do acórdão recorrido (item 16 do Voto à peça 194) de que 'não é por meio de alteração de cláusula contratual, introduzindo uma duplicidade de pagamento por serviço já previsto, que se deve promover o reequilíbrio econômico e financeiro em contratos com 'problemas de performance'. A lei estabelece os requisitos e as condições para tal desiderato (art. 65, inc. II, letra 'd' da Lei 8.666/1993)'. Ora, o próprio dispositivo legal mencionado prevê a possibilidade das partes, de comum acordo (inciso II), modificarem o contrato 'quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço' (alínea 'c'); e 'para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual' (alínea 'd'). Se, durante a execução do contrato, ocorre um fato superveniente que exige a inclusão de um serviço adicional no escopo, é perfeitamente possível a celebração de um aditivo para que seja incluída a remuneração desse serviço adicional. A celebração do aditivo 2, portanto, está em perfeita consonância com a Lei de Licitações. Assim, não há que se falar em irregularidade na remuneração dos serviços de planejamento introduzida pelo aditivo 2, devendo ser reformado o acórdão recorrido (peça 218, p. 17).

Análise

6.5. Registre-se que o Relator deixou assente (peça 194) que acolheu na íntegra o exame da SeinfraPetróleo contido nos parágrafos 37 a 63 da instrução à peça 182. Assim, a análise das presentes razões recursais será feita em confronto com as conclusões da referida instrução sobre a ocorrência da irregularidade. Para tanto, o exame daquela unidade técnica, no essencial, será aqui reproduzido, como segue.

6.6. Consta da citada instrução que, segundo a Petrobras (peça 39, p. 9), as disposições contratuais foram redigidas para que o planejamento integrasse os serviços de projetos, e os custos relativos à sua elaboração deveriam ser diluídos no valor da Unidade de Serviço de Projeto (USPR) e remunerados nessa rubrica. Assim, as contratadas deveriam ofertar suas propostas considerando que o planejamento era parte integrante dos serviços de projetos. Esse entendimento é o único que poderia ser extraído da leitura do item 1.1.1 da redação original do contrato. A intelecção do dispositivo deixa claro que os serviços de projeto compreendiam o respectivo planejamento:

> 1.1. Os serviços objeto do contrato serão medidos, obedecendo os seguintes critérios:
>
> 1.1.1. Serviços de Projetos **com respectivo Planejamento** – Após elaboração, análise e 'Liberação p/ Execução' pela Petrobras do Planejamento Executivo, a 'AS' (Autorização de Serviços) passará a ser encarada como uma contratação, por preço global, e o pagamento será realizado, de acordo com a EAP (Estrutura Analítica de Projeto) conforme o critério de medição constante no Anexo II – Projeto; (...).

6.7. Mas a Petrobras diz que, por equívoco, o Anexo II - Projeto, item 5.1, que descreve os critérios de medição dos 'serviços de projeto', deixou de incluir o planejamento entre os serviços que seriam medidos e remunerados naquela rubrica:

> 5. Critério de Medição
>
> 5.1 Os serviços de elaboração de projeto serão pagos, por unidades de serviços de projeto (USPR), conforme planilha de preços unitários. Nesses serviços estão incluídas todas as etapas de levantamento de dados em terra, embarque, elaboração, desenho, verificação, aprovação e emissão de documentos, assim como atendimento a todas as observações da Fiscalização que se fizerem pertinentes e inserção dos documentos no Gerenciador Eletrônico de Documentos da Petrobras. (peça 14, p. 303 - 160.2.072.03-0; e peça 18, p. 303 - 160.2.075.03-9).

6.8. A SeinfraPetróleo, no entanto, discordou de tal conclusão, uma vez que não se extrai qualquer antinomia ou lacuna do cotejo entre as referidas cláusulas contratuais [1.1.1 *versus* 5.1]. É que, além de estar explícito no item 1.1.1 que os serviços de projeto compreendem o respectivo planejamento, o item 5.1 descreve genericamente os serviços que serão medidos, não se podendo excluir, categoricamente, que o planejamento não esteja neles incluído. Ainda que houvesse dúvida quanto à definição do planejamento e de seus critérios de medição, o esclarecimento e correção deveriam se dar no curso do procedimento licitatório, ocasião em que as empresas poderiam interpelar a Petrobras quanto à amplitude da referida rubrica e de sua mensuração. A hermenêutica sistemática do contrato não confere suporte às assertivas esposadas pela Petrobras e pelas contratadas, pois restava evidente que os serviços de projeto já compreendiam o respectivo planejamento. As cláusulas do contrato original já traziam as definições de 'planejamento executivo' e de 'planejamento' (peça 14, p. 165 e peça 18, p. 165), sendo infundado dizer que essas definições não se faziam presentes no contrato (peça 182, peça 8):

(...)

6.9. Ademais, a Estrutura Analítica de Projeto (EAP) já definia, antes de ser alterada pelo aditivo 2, que o projeto é composto pelos subitens 'base de projeto' e 'planejamento executivo' (peça 14, p. 189 e peça 18, p. 189):

1.1.1 Projeto

1.1.1.1 Base de Projeto

1.1.1.1.1 Planejamento Executivo

(...)

6.10. Além de estar compreendida no conceito de projeto, a atividade de planejamento está prevista no item 6 do contrato como atividade de competência da contratada:

> 6.1.1 À contratada caberá exercer o planejamento e o controle global das atividades referentes ao completo atendimento às Autorizações de Serviços (AS) bem como acompanhar o planejamento de toda e qualquer interface com terceiros
>
> (...)
>
> 6.1.4 A Contratada deverá elaborar um Planejamento Executivo, para cada (Autorização de Serviços), conforme modelo em anexo, bem como o planejamento integrado de cada unidade *offshore* (inclusive em outras interferências externas ao contrato), que deverá ser entregue à fiscalização no prazo estipulado na AS.

6.11. No mesmo sentido – aponta a SeinfraPetróleo - o item 2.1.4 prevê que a contratada deverá elaborar o planejamento do projeto no programa *Project* do *software* da Microsoft o que, por si só, já constitui uma forma de mensuração de sua execução e de evidência de que o serviço já estava previsto: '2.1.4 A contratada deverá gerar os documentos de engenharia que compõem o projeto de detalhamento utilizando os *softwares* padrão da UNBC, na última versão e cadastrá-los no GED a cada versão. 2.1.4.1 Planejamento: *Project* da Microsoft' (peça 182, p. 9).

6.12. Assim, conforme a análise da SeinfraPetróleo, estando previsto que os serviços de projeto compreendem o planejamento, a respectiva definição acerca do que ele consiste poderia ser extraída de outras cláusulas contratuais dentro de uma leitura sistêmica. Logo, não devem prosperar os argumentos de que a redação do contrato original não definiu critérios de medição para o planejamento dos serviços de projeto e que, por isso, as empresas não ofertaram em suas propostas de contratação os valores a ele relativos.

6.13. Além disso, a SeinfraPetróleo destacou o teor do item 5.2, que demonstra a inserção da atividade de planejamento de projeto na remuneração total por ele paga: '5.2. Os projetos emitidos pela Contratada serão pagos de acordo com o nível 5 da EAP básica, da seguinte forma:

> 5.2.1. 10% na apresentação do planejamento;
>
> 5.2.2. 50% na emissão do projeto para comentários, após liberação da Petrobras;
>
> 5.2.3. 40% na entrega dos documentos em meio magnético e as cópias em papel, após

atendimento dos comentários da Petrobras' (peça 14, p. 305 e peça 18, p. 305).

6.14. Ainda que se argumente que tal cláusula apenas definia uma 'condição de pagamento', e não o montante de remuneração por serviços específicos, ela é apta o suficiente para demonstrar com clareza e objetividade que os serviços de planejamento de projetos já estavam devidamente incluídos nos valores a serem pagos nas USPR. Portanto, a alteração operada por meio dos termos aditivos, os quais estabeleceram o percentual de 4% para remunerar o planejamento dos serviços de projeto, já tinha sua remuneração prevista no item 5.2 do contrato, restando caracterizado o pagamento em duplicidade.

6.15. Embora a Petrobras (peça 39, p. 11) afirme que o planejamento dos serviços de projeto compreenda uma miríade de atividades que não se encontravam previstas nos contratos, não houve o detalhamento analítico dessas na dicção dos termos aditivos e não se pode concluir que não estavam compreendidas na redação dos contratos originais.

6.16. Neste contexto, como bem ressaltou a SeinfraPetróleo, as contratadas (entre elas o Consórcio ora recorrente), reiteravam que a fiscalização da Petrobras sempre resistia ao pagamento do planejamento dos serviços de projetos, uma vez que as cláusulas contratuais não admitiam que esses serviços fossem pagos (peça 42, p. 2). Ainda assim, a Petrobras decidiu alterá-las por meio de aditivos para excluir a palavra 'planejamento', que estava associada a serviços de projetos (serviços de projeto com planejamento), e, por consequência, estabeleceu que a remuneração se daria nos termos da cláusula contratual 3.1, alterada pelos aditivos contratuais:

> 2.7 - Fica alterada a redação do item 3.1 do Anexo II do Contrato – Critério de Medição e Especificação Técnica dos Serviços Eventuais/Diversos e incluído o subitem 3.1.1, conforme segue:
>
> 3.1 - O valor a ser pago pelo planejamento será o equivalente a 4% do valor final da 'AS', considerando eventuais modificações de escopo e incluindo valores de materiais cuja responsabilidade tenha sido transferida pela Petrobras para a Contratada, conforme a fórmula abaixo (peça 15, p. 509 e peça 18, p. 509):
>
> (...)

6.17. Conforme daí se depreende, os contratos não aditivados fazem referência apenas a 'serviços de projetos com o respectivo planejamento' (peça 14, p. 265 e peça 18, p. 265). Entretanto, a Petrobras ousa argumentar que não estava definido nesse contrato o critério de medição e a remuneração da atividade de planejamento, embora outras cláusulas contratuais demonstrassem claramente que essa assertiva não era verdadeira. Assim, a estatal, além de excluir o planejamento dos respectivos serviços de projeto, por meio dos aditivos, dispôs que tal planejamento passaria a ser remunerado em valor correspondente a 4% do valor final da AS (peça 15, p. 509 e peça 19, p. 509).

6.18. Segundo a Petrobras (peça 39, p. 12), os aditivos aos contratos do Consórcio ora recorrente não teriam aumentado os seus valores, uma vez que a remuneração do planejamento dos serviços de projeto já vinha sendo paga, nos termos do item 3 do Anexo II – Eventuais, que tratava do planejamento da AS de forma geral:

> Todos os custos previstos no orçamento de um contrato, precisam ter uma forma de remuneração e isso ocorre por meio dos preços unitários ofertados para cada serviço correspondente. A medição do planejamento de projeto prevista com o Aditivo, apenas estabeleceu a forma de remuneração desses custos, não significando que isso tenha gerado acréscimo de custos para a PETROBRAS, já que de fato tais custos faziam parte dos orçamentos apresentados, apenas estando associados com itens de PPU diferentes. O planejamento não havia sido previsto na USPR e sim na medição por US [unidade de serviço]. Então os 4 % de planejamento de projeto estavam na realidade inclusos no Valor total ofertado na PPU do Anexo II – Eventuais, não alterando em nada o valor final ofertado para o contrato.

6.19. Tal assertiva encontra-se reproduzida no documento interno do sistema Petrobras: 'Tendo em vista que as alterações não implicam em mudanças de valores, estando a assinatura dos aditivos na competência da UNBC, submetemos o assunto para vossa apreciação, solicitando que, no caso de acordo, ratifique a celebração de aditivo ao contrato (...)' (peça 64, p. 5). Ocorre que a PPU apresentada pela Petrobras, em resposta à diligência, por ser

extremamente sintética, não permite evidenciar que tais valores já estariam alocados no item 3 (eventuais) e que teria havido apenas uma 'transposição'. Enfim, pela interpretação sistemática das cláusulas contratuais, conclui-se que os critérios para medição do planejamento dos serviços de projetos e a sua respectiva remuneração estavam devidamente descritos, conquanto não estivessem dispostos expressamente no item 5.1 do Contrato.

6.20. Assim, no entendimento desta unidade técnica [SeinfraPetróleo], o planejamento dos serviços de projeto sempre esteve compreendido no âmbito da unidade de serviços de projeto (USPR). Portanto, ao alterar as cláusulas contratuais, por meio de termo aditivo, a fim de excluir o termo 'planejamento' do respectivo 'serviço de projeto' e incluir o pagamento daquele por meio de 4% da AS, deu-se ensejo à ocorrência de desembolso em duplicidade, resultando em dano ao patrimônio da Petrobras.

6.21. Com efeito, pela leitura das razões apresentadas com a interposição do recurso em exame, depreende-se que os argumentos são em essência os mesmos que a defesa do Consórcio havia apresentado em resposta à citação como alegações de defesa (peça 161), as quais foram objeto do exame técnico realizado pela SeinfraPetróleo, no âmbito da instrução acima mencionada. Vale dizer, diante da peça recursal, não se vislumbra a existência de nenhum fato ou argumento novo que importe em alteração da decisão recorrida, no tocante à irregularidade em questão. Portanto, propõe-se rejeitar os argumentos apresentados nesse ponto.

7. Do cálculo do débito adotado pelo acórdão recorrido

7.1. O Consórcio ora recorrente questiona fortemente o valor do débito apurado. Desta vez, após repetir o argumento que já havia apresentado em fase anterior, com o qual procura demonstrar a superestimação do débito, veio afirmar que 'A manifestação da SEINFRA, ao analisar esse argumento, que já havia sido trazido pelo CONSÓRCIO em sua defesa, se limitou a afirmar que o recorrente não teria apontado o valor correto (item 83)' (peça 218, p. 21). E prossegue:

7.2. Ocorre que as autorizações de serviços e boletins anexados pelo Consórcio e mencionados na sua defesa são suficientes para se comprovar que a quantificação dos danos feita pela Petrobras e confirmada pelo acórdão recorrido está totalmente equivocada.

7.3. Falando com a devida franqueza, o fato de o Consórcio não indicar o valor devido não poderia ser suficiente para se ignorar as provas por ele produzidas de que a quantificação estava equivocada. Os documentos trazidos – e que não foram analisados pela Seinfra e nem pelo acórdão recorrido – demonstram a evidente infração ao disposto no art. 210, §1º, II do Regimento Interno do TCU.

7.4. Se a norma dessa e. Corte apenas permite que o cálculo por estimativa seja feito quando 'seguramente não excederia o real valor devido', não se pode cogitar da aplicação dessa regra quando o Consórcio comprovou, de forma objetiva e com os necessários documentos, que o valor apontado pela Petrobras é excessivo.

7.5. Portanto, o valor do débito imposto pelo v. acórdão recorrido é manifestamente equivocado porque: (a) considerou serviço que jamais foram pagos ou mesmo aprovados pela Petrobras; e (b) levou em consideração a execução de todo e qualquer serviço da rubrica 'projetos', quando na verdade grande parte das atividades não foram remuneradas pelo referido percentual de 4%, por já estarem contempladas no escopo do contrato original.

7.6. Assim, caso seja mantida a irregularidade, do que se cogita apenas por argumentar, deverá ser determinada a realização de novo cálculo dos supostos danos, que considere todas as informações e documentos trazidos pelo Consórcio na sua defesa.

Análise

7.7. A SeinfraPetróleo abordou a questão na instrução (peça 182, p. 11) que fundamenta a decisão recorrida, nos seguintes termos:

> 64. Quanto ao dano em si, tendo em vista a lacuna de informações sobre as datas específicas de cada um dos pagamentos efetuados pela Petrobras, a fim de mensurar esses marcos temporais, a Unidade Técnica (peça 69) adotou a data da última medição do projeto, bem como uma referência a cláusula contratual expressa, a qual dispõe que os pagamentos dos

serviços medidos serão efetuados em trinta dias:

> Os pagamentos devidos serão efetuados pela PETROBRAS por meio de boleto de cobrança emitido por instituição bancária (modalidade de cobranças simples e registrada padrão 'CNAB240') em nome da CONTRATADA, cujo vencimento dar-se-á no 30 (trigésimo) dia contado da data final do período de medição dos serviços, desde que a CONTRATADA apresente, até o 4º (quarto) dia útil do mês seguinte ao período de medição dos serviços, os documentos de cobrança (nota fiscal e/ou fatura) indispensáveis à regularidade do pagamento, anexando o respectivo Boletim de Medição, no Protocolo único da Bacia de Campos (peça 14, p. 39 - 160.2.072.03-0 e peça 18, p. 39 - 160.2.075.03-9)

65. Ressaltou-se que tal estimativa (data da última medição para fins de atualização do valor total do débito) constitui um meio confiável de apurar a quantia que, seguramente, não excederia o real valor devido, nos termos do art. 210, § 1º, inciso II do Regimento Interno do TCU.

7.8. Então a SeinfraPetróleo entendeu que o procedimento adotado pela Unidade Técnica está adequado e deve ser mantido (peça 182, p. 11). Ademais, ante o argumento ora repetido no presente recurso, objetou que o Consórcio 'não apresenta qual seria o valor inequívoco do débito levando em conta esses ajustes' (p. 13/14).

7.9. Realmente, se o Consórcio recorrente tem tanta certeza de que o valor do débito, pela forma como foi apurado, resultou excessivo em relação ao que seria correto, então era de se esperar que ele evidenciasse em que medida está excessivo, apresentando o cálculo do valor que entende ser o correto.

7.10. Com base no exame acima realizado, opina-se pela rejeição do argumento apresentado."

19. O trecho transcrito evidencia que não houve omissão no acórdão 405/2026-Plenário quanto ao enfrentamento das alegações apresentadas pelo Consórcio PCP - Engevix em seu recurso de reconsideração na tentativa de descaracterizar a duplicidade remuneratória apontada nesta TCE e de questionar o valor a cujo ressarcimento ele foi condenado.

20. Não há, portanto, na deliberação embargada quaisquer das omissões arguidas pelo recorrente nesta etapa processual. Na verdade, a insurgência do embargante contra a negativa de provimento a seu recurso de reconsideração traduz apenas sua discordância em relação às conclusões de mérito nas quais se respaldou este Tribunal naquela assentada, o que não é admitido na via estreita dos declaratórios[43].

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

---

[43] Nesse sentido, só para citar algumas deliberações recentes proferidas por este Plenário, são os acórdãos 2338/2026, 2056/2026, 2043/2026, 1948/2026, 1779/2026, o primeiro de minha relatoria e os demais relatados pelos ministros Antonio Anastasia, Jorge Oliveira, Augusto Nardes e Benjamin Zymler, respectivamente, podendo ser mencionados também alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal, quais sejam, ACO 1062 AgR-ED-ED/DF de 20/4/2017, Inq 3983 ED/DF de 2/6/2016 e ACO 312 ED/BA de 7/10/2015, todos de Plenário, tendo como relatores os Ministros Edson Fachin, Teori Zavascki e Luiz Fux.

ACÓRDÃO Nº 2595/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.029/2018-2.
1.1. Apenso: TC 022.712/2010-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em processo de Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessada: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (extinta).
3.2. Responsável: Consórcio PCP - Engevix (05.521.049/0001-03).
3.3. Embargante: Consórcio PCP - Engevix (05.521.049/0001-03).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S/A.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal:
8.1. Fernanda Maria Garcia Leite da Cruz (OAB/RJ 140.611), Leonardo Chevrand de Miranda e Silva (OAB/RJ 103506) e outros, representando Petróleo Brasileiro S/A;
8.2. Gilberto Mendes Calasans Gomes (43 OAB/DF.391), representando Consórcio PCP - Engevix;
8.3. João Geraldo Piquet Carneiro (OAB/DF 800-A), Adriano Fontes Pinto (OAB/SP 281724) e outros, representando Engevix Projetos e Gerenciamentos Ltda.;
8.4. Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Eduardo Rodrigues Lopes (OAB/DF 29.283) e outros, representando José Antônio de Figueiredo; e
8.5. Thiago de Oliveira (OAB/RJ 122.683), Mariana Macedo Pessanha Ferrandi (158.482/OAB-RJ) e outros, representando Carlos Eugenio Melro Silva da Resurreição.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Consórcio PCP - Engevix, em processo de tomada de contas especial, contra o acórdão 405/2026-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. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Consórcio PCP - Engevix e rejeitá-los;

9.2. encaminhar ao embargante cópia desta deliberação, cuja íntegra (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2595-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 008.637/2023-7 [Apenso: TC 000.676/2025-0]
Natureza(s): I Pedido de reexame (Representação)
Órgão/Entidade: Ministério da Defesa
Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica (); Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército (); Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar (00.394.429/0173-48); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República (); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social (); Secretaria-geral do Ministério da Defesa ()
Representação legal: Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (84788/OAB-DF), Juliana Gomes Falleiros Cavalheiro (209133/OAB-SP) e outros, representando Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar; Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (84788/OAB-DF), Juliana Gomes Falleiros Cavalheiro (209133/OAB-SP) e outros, representando Ministério da Defesa.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. PENSÃO MILITAR POR "MORTE FICTA". LEI 13.954/2019 E DECRETO 10.742/2021. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL À INSTITUIÇÃO DE PENSÃO DECORRENTE DE "MORTE FICTA" (POR EXPULSÃO DE MILITAR COM PERDA DE POSTO E PATENTE) ANTES DO RESPECTIVO ÓBITO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DA DEFESA E À CASA CIVIL PARA PROPOR ALTERAÇÃO DO §4º DO ARTIGO 19 DO DEC. 10.742/2021, QUE EQUIPARA O ATO DE DESLIGAMENTO À CERTIDÃO DE ÓBITO, DE MODO A IMPEDIR A CONCESSÃO DE PENSÃO ANTES DO ÓBITO DO INSTITUIDOR. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. VALIDEZ JURÍDICA FORMAL DO DEC. 10.742/2021 QUANTO AO DIREITO QUESTIONADO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. ALTERAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO CONTIDA NO SUBITEM 9.3 DO AC. 2.602/2025-PLENÁRIO, PARA RECONHECER A DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO QUANTO À MANUTENÇÃO OU NÃO DO DIREITO QUESTIONADO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa contra o Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, alterado, por efeito infringente, mediante o Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. Segue-se a parte dispositiva original da deliberação recorrida (peça 54):

> ***9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;***
>
> ***9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;***
>
> *9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Previdência Social de que o mesmo tempo de serviço prestado às Forças Armadas, por militar expulso, nos termos do artigo 20 da Lei 3.765/1960, não pode ser utilizado para fundamentar a concessão e o cálculo da pensão militar e, simultaneamente, de outro benefício de regime de previdência distinto;*
>
> ***9.4. encaminhar à Comissão de Jurisprudência, com proposta de revogação, o projeto específico concernente ao Enunciado de Súmula 169, de 26/10/1982, do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 87 do Regimento Interno do TCU;***
>
> *9.5. informar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa, aos Comandos Militares, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamenta, com o objetivo de subsidiar eventual alteração legislativa do Sistema de Proteção dos Militares; e*
>
> *9.6. dar ciência desta decisão ao representante e demais interessados.* (Grifados os pontos questionados pelo recorrente).

3. O *decisum* foi parcialmente modificado por meio Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário (peça 88), que acolheu parcialmente embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República:

> *9.1. conhecer dos embargos para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes;*
>
> *9.2. tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 1.839/2025-Plenário;*
>
> ***9.3. recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que adotem providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor;***
>
> *9.4. dar ciência da deliberação à embargante, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Previdência Social, ao representante e demais interessados.*

4. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 123 a 125):

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca da compatibilidade do direito à pensão por morte ficta, no âmbito do atual sistema de proteção dos militares, com o ordenamento jurídico em vigor.

2.1. Ante o impacto dos procedimentos adotados, pelo Controle Externo, nas Forças Armadas, em relação aos militares que perdem posto e patente, houve a realização de oitivas dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, bem como do Ministério da Defesa, para que, com base nas disposições legais e normativas, assim como na Constituição Federal de 1988, se manifestassem sobre o amparo jurídico para o pagamento de pensões aos beneficiários de militares que perdem posto e patente, antes do falecimento do instituidor (peça 23).

2.2. Em decorrência, as três Forças Armadas apresentaram o Parecer 00174/2024/CONJUR-MD/CGU/AGU, da lavra de suas consultorias jurídicas e do Ministério da Defesa (peças 35, 40, 42 e 46), no qual, em síntese, concluíram pela juridicidade da pensão por morte ficta, ou seja, pela possibilidade jurídica de manter o pagamento do benefício a partir da expulsão do militar.

2.3. No que se refere à Lei 3.765/1960, citada pelas três Forças Armadas como fundamento legal para o pagamento da pensão por morte ficta, que estabeleceu em seu art. 20 que o militar expulso deixa pensão aos seus herdeiros, em nenhum momento diz que esse militar é considerado falecido, a partir da demissão, tal como previa o Decreto-Lei 9.698/1946, para o contribuinte do "montepio".

2.4. O instituto da morte ficta deixou de existir nos Estatutos Militares promulgados a partir da edição do Decreto-Lei 1.029/1969, que expressamente revogou o Decreto-Lei 9.698/1946. É o que se depreende do Decreto-Lei 1.029/1969 (arts. 76 e 100), da Lei 5.774/1971 (arts. 76, 97 e 122) e da Lei 6.880/1980 (arts. 71, 94, 118 e 119). Assim, desde o Estatuto Militar publicado em 1969, não há dispositivo legal que considere o militar que perde posto/patente ou expulso/demitido como militar falecido, como fazia a legislação anterior sobre o montepio militar.

2.5. Diante da evolução legislativa, é possível inferir que o instituto da morte ficta, ou seja, a possibilidade de considerar falecido o militar que perde posto e patente, não consta da Lei de Pensões Militares e do Estatuto Militar. As pensões militares, previstas na Lei 3.765/1960, têm como fato gerador a morte do militar, independentemente de sua situação (ativo, na reserva, reformado ou demitido após perda de posto e patente).

2.6. Muito embora a Lei 3.765/1960 tenha previsto que o processo de habilitação se dá após a morte do militar, os decretos que a regulamentam estabeleceram a possibilidade de a certidão de óbito ser substituída pelo ato de demissão (art. 38, § 2º, do Decreto 49.096/1960 e art. 19, § 4º, do Decreto 10.742/2019).

2.7. Portanto, não há fundamento jurídico capaz de justificar a possibilidade de atos infralegais, os citados decretos regulamentares, criar direito novo, não previsto na lei, a que ele visa regulamentar, já que a competência regulamentar, especialmente outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição da República, tem como objetivo justamente garantir a fiel execução da lei e não estabelecer direitos novos, à míngua de lei.

2.8. Toda a legislação e os demais atos regulamentares, incluindo os Decretos 49.096/1960 (art. 28) e 10.742/2019 (art. 13), estabelecem o falecimento como condição para a instituição das pensões militares e não preveem a morte ficta, o que denota estar o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 em total dissonância com a legislação, bem como estava o art. 38, § 2º, do Decreto 49.096/1960, a partir do Estatuto dos Militares de 1969.

2.9. O Tribunal, ao conhecer dos embargos opostos pela Casa Civil da Presidência da República e acolhê-los parcialmente, com efeitos infringentes, decidiu recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que adotem providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor.

2.10. O Ministério da Defesa interpôs o presente pedido de reexame, cujas argumentações serão abordadas mais adiante.

ADMISSIBILIDADE

3. A proposta de não conhecimento do recurso, contida no exame de admissibilidade de peças 110 e 111, deixou de ser acolhida pelo Relator, que proferiu o despacho de peça 113, conhecendo do pedido de reexame, com a concessão de efeito suspensivo aos subitens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, na redação do Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) não se deve conhecer da representação, ante a imutabilidade do caso concreto, por não estar o ato jurídico vergastado nos autos sujeito à revisão, haja vista o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos;

b) há impossibilidade de se declarar a inconstitucionalidade incidenter tantum em casos que não estejam mais sujeitos à revisão e sem a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal;

c) não é o caso de harmonizar o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 com as disposições legais e, por isso, não cabe ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, adotar providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no art. 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor.

5. Do conhecimento da presente representação

5.1. Aduz o Ministério da Defesa que não se deve conhecer da representação ante a imutabilidade do caso concreto, por não estar o ato jurídico vergastado nos autos sujeito à revisão, haja vista o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos. Argumenta, em síntese, que:

5.2. Como consectário da atribuição prevista no art. 71, inciso III, da Carta Magna, o TCU pode submeter à revisão atos por si já examinados (por provocação ou de ofício). Contudo, em prol da segurança jurídica e da estabilização das relações sociais, a atuação da Corte encontrará no decurso do lapso temporal de 5 anos (após o registro) um obstáculo para alteração de sua decisão originária, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, art. 260, § 2º, de seu Regimento Interno e das jurisprudências tanto do TCU quanto do STF (peça 92, p. 3-4).

5.3. No presente caso concreto, o próprio Relator do acórdão recorrido consignou expressamente a decadência do direito à sua atuação revisional, por estar vencido o prazo para a revisão de ofício do ato que substancia o objeto direto e imediato da representação (peça 92, p. 4).

5.4. Dessa forma, requer que seja a representação considerada improcedente, posto não haver irregularidade no caso concreto suscitado pelo MPTCU, em face da higidez do fundamento legal que embasou a concessão da pensão militar inquinada pelo Parquet (peça 92, p. 9).

<u>Análise:</u>

5.5. A deliberação ora recorrida foi proferida no bojo de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca da compatibilidade do direito à pensão por morte ficta, no âmbito do sistema de proteção dos militares, com o ordenamento jurídico atual.

5.6. Apontou o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado que oferecia representação com o

propósito de que a Corte de Contas, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública Federal, decidisse pela adoção das medidas tendentes a proceder, em consonância com a evolução da sociedade, do Direito e da própria Constituição Federal, nova interpretação do alegado direito, no âmbito do sistema previdenciário militar, à pensão por morte ficta, determinando se ainda é vigente ou se se encontra superado por incompatibilidade com o ordenamento jurídico atual (peça 1).

5.7. Houve a transcrição de matéria publicada pelo portal de notícias "Uol" em 5/5/2023 (https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/05/05/ailton-barros-cadastro-exercito-morto-pensao-mulher.htm), por ser tida como essencial à compreensão do objeto da representação. Asseverou o representante que a chamada "morte ficta" se mostra inteiramente incompatível com o regime das pensões militares ao tornar a expectativa de vida do contribuinte objeto de ficção e ferir de morte esse fator absolutamente relevante para o equilíbrio atuarial (peça 1, p. 1-3).

5.8. No exame de admissibilidade de peça 8, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal manifestou-se no sentido de que a representação atendia aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, 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, sendo este ainda legitimado para tanto, nos termos do art. 237, inciso VII, do RITCU.

5.9. Constou do voto condutor do acórdão recorrido que o ato de concessão da pensão militar, objeto da representação em tela, foi apreciado pela legalidade, mediante o Acórdão de Relação 2.515/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Não obstante o julgamento pela legalidade do ato de pensão, compete ao Tribunal apreciar a representação, formulada pelo Ministério Público de Contas, a fim orientar a concessão do benefício e, se caso for, rever, de ofício, atos cujo prazo esteja vigente, à luz das leis e regulamentos acerca da matéria. Em relação ao ato concreto que motivou a representação, restou vencido o prazo para a revisão de ofício (peça 56, p. 2).

5.10. Asseverou o Relator do acórdão guerreado que não há fundamento jurídico capaz de justificar a possibilidade de atos infralegais, os citados decretos regulamentares, criar direito novo, não previsto na lei, a que ele visa regulamentar, já que a competência regulamentar, especialmente outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição da República, tem como objetivo justamente garantir a fiel execução da lei e não estabelecer direitos novos, à míngua de lei (peça 56, p. 6).

5.11. Assim, a alegada imutabilidade do caso concreto, por não estar o ato jurídico vergastado nos autos sujeito à revisão, ante o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, não constitui impedimento para se conhecer da representação. Cabe ressaltar que a apreciação da legalidade das concessões de pensões militares se encontra inserida no âmbito da competência do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o art. 1º, inciso V, da Lei Orgânica e o art. 1º, inciso XXI, do Regimento Interno.

5.12. Além disso, dispõe o art. 1º, inciso XXI, do Regimento Interno do TCU que, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial a Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

5.13. Portanto, não há nada a reparar no que tange ao conhecimento da representação apresentada pelo Ministério Público de Contas para, no mérito, considerá-la procedente, endereçando recomendação ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República para a adoção de providências para alterar ou revogar o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021,

com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais.

5.14. Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pelo recorrente.

6. Da declaração de inconstitucionalidade pela Corte de Contas

6.1. Aduz-se que há impossibilidade de se declarar a inconstitucionalidade incidenter tantum em casos que não estejam mais sujeitos à revisão e sem a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal. Argumenta, em síntese, que:

6.2. É assegurada ao TCU a possibilidade de promover o afastamento de uma norma em casos concretos levados a seu exame, apenas de forma incidental, como fundamento decisório (ratio decidendi), o que não ocorre na hipótese em apreço (peça 92, p. 4).

6.3. No caso, a Corte de Contas determinou o afastamento da interpretação atualmente conferida pelo Poder Executivo Federal ao art. 20 da Lei 3.765/1960, recomendando a adoção de providências "para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no art. 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor" (peça 92, p. 4).

6.4. Ao examinar a competência do TCU e os limites em que esbarra para a declaração de inconstitucionalidade incidenter tantum, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 347, segundo a qual "o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público". Contudo, no julgamento do MS 25.888/DF, o Ministro Gilmar Mendes, destacou que a Súmula jamais poderia ser lida como uma licença deferida ao TCU para a realização de controle abstrato de constitucionalidade (peça 92, p. 4-5).

6.5. Em linhas enxutas, o STF apregoou que: (a) os Tribunais de Contas podem apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público no exercício de suas atribuições, ou seja, podem analisar a validade de leis em casos concretos; e (b) a decisão do TCU quanto à constitucionalidade é condicionada à existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (peça 92, p. 5).

6.6. Vale a nota de que o STF não possui julgado nem jurisprudência sacramentado a incompatibilidade do art. 20 da Lei 3.745/1960 com a Constituição de 1988, ou mesmo definido, também à vista de regras e princípios constitucionais, a interpretação que lhe deve ser dada (peça 92, p. 5).

6.7. A atual dialética relativa à constitucionalidade do art. 20 da Lei 3.765/1960, reverberada no acórdão recorrido, é anódina, tendo em vista que, independentemente da conclusão a que chegasse a Corte de Contas sobre o tema, o entendimento por ela alcançado haveria de ser aplicado a um caso concreto cuja imutabilidade foi infligida pelo decurso do tempo (peça 92, p. 5).

6.8. A própria Corte de Contas já se manifestou no sentido de que lhe falta competência para o controle, in abstrato, de atos normativos, conforme acórdãos que o recorrente colaciona (peça 92, p. 5).

6.9. Ao demarcar a interpretação e a extensão do instituto da "morte ficta", o TCU finda por promover o que a doutrina e a jurisprudência convencionaram denominar "interpretação conforme" da norma, valendo-se de técnica decisória imanente ao controle abstrato de constitucionalidade (peça 92, p. 5).

6.10. A interpretação conforme à Constituição importa na declaração de constitucionalidade de uma das possíveis intelecções de uma norma, afastando-se as demais, então tidas como descompassadas com a Constituição. Tal sistemática, comumente utilizada pelo STF, não detém apenas um viés hermenêutico, substanciando uma verdadeira técnica decisória (peça 92, p. 5).

6.11. Forçoso reconhecer a impropriedade da decisão em apreço que, a partir de um caso inalterável, adentrou em discussões abstratas sobre a constitucionalidade do art. 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019, bem como sobre a interpretação a ser a ele aplicada (peça 92, p. 5-6).

Análise:

6.12. A alegação do recorrente acerca da impossibilidade de se declarar a inconstitucionalidade incidenter tantum em casos que não estejam mais sujeitos à revisão e sem a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal não merece prosperar.

6.13. O instituto da morte ficta, que fundamentava o pagamento da pensão desde a expulsão do militar, deixou de existir a partir do advento do Decreto-Lei 1.029/1969, que expressamente revogou o Decreto-Lei 9.698/1946. Tampouco algum dos três Estatutos Militares subsequentes considerou que o militar que perde posto ou patente está equiparado ao militar falecido, como se pode depreender do Decreto-Lei 1.029/1969 (arts. 76 e 100), da Lei 5.774/1971 (arts. 76, 97 e 122) e da Lei 6.880/1980 (arts. 71, 94, 118 e 119). Disso decorre que o instituto da morte ficta já havia deixado de ser disciplinado nos Estatutos Militares promulgados a partir de 1969.

6.14. Assim, concluiu-se que, desde o Estatuto Militar publicado em 1969, não há dispositivo legal que considere o militar que perde posto/patente ou expulso/demitido como militar falecido, como previa a legislação anterior sobre o montepio militar.

6.15. Na presente representação, a Corte de Contas deliberou por considerar procedente a representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, endereçando recomendação ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República para adotarem providências com vistas a alterar ou revogar o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no art. 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor.

6.16. Em consonância com o voto condutor do acórdão recorrido, não há fundamento jurídico capaz de justificar a possibilidade de atos infralegais, os citados decretos regulamentares, criar direito novo, não previsto na lei, a que ele visa regulamentar, já que a competência regulamentar, especialmente outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição da República, tem como objetivo justamente garantir a fiel execução da lei e não estabelecer direitos novos, à míngua de lei (peça 56, p. 6).

6.17. Cabe ressaltar que a apreciação da legalidade das concessões de pensões militares se encontra inserida no âmbito da competência do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, o art. 1º, inciso V, da Lei Orgânica e o art. 1º, inciso XXI, do Regimento Interno. Além disso, dispõe o art. 1º, inciso XXI, do Regimento Interno do TCU que, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial a Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, como ocorreu na presente representação.

6.18. Pode-se concluir, portanto, que o TCU não adentrou em discussões abstratas sobre a constitucionalidade do art. 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019, bem como sobre a interpretação a ser a ele aplicada.

6.19. Ante o exposto, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pelo recorrente.

7. Da concessão de pensão militar com fundamento na demissão por perda de posto e patente

7.1. Defende o recorrente que o instituto da morte ficta está lastreado em normas que o

disciplinam e que levam em consideração as peculiaridades que envolvem a vida castrense, bem como está em consonância com o sistema constitucional, o que legitima a improcedência do pedido deduzido na representação. Argumenta, em síntese, que:

7.2. A leitura comparativa dos vocábulos contidos no art. 20 da Lei 3.765/1960 conduz o intérprete à conclusão de que o advento da Lei 13.954/2019 não promoveu alteração substancial no direito consagrado na regra legal então vigente, limitando-se a esclarecer dúvidas acerca da proporcionalidade aplicável ao cálculo da pensão (peça 92, p. 6).

7.3. Definiu o novo regramento que o oficial que perder posto e patente deixará a seus beneficiários (conceito que difere de "herdeiros") uma pensão por morte calculada com base no tempo de serviço. Igual direito foi previsto para as praças, desde que tenham mais de dez anos de serviço (peça 92, p. 6).

7.4. Não há qualquer inserção ou corte vocabular que permita atribuir ao legislador a intenção de pôr termo à morte ficta ou de desamparar os beneficiários da pensão, esteja o instituidor vivo ou morto. Tendo em vista os longos anos de existência da morte ficta no ordenamento jurídico, certo é que, caso o legislador tivesse o escopo de restringir o gozo do benefício à morte do militar expulso, o teria feito de modo expresso e incontestável (peça 92, p. 6).

7.5. As pensões militares compõem o que a Lei 13.954/2019 denomina como "Sistema de Proteção Social dos Militares", que é o "conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas" (peça 92, p. 6).

7.6. De ver que a morte ficta encontra fincas na lei, de modo que qualquer discussão sobre o tema finda por combalir o princípio da legalidade, que também encontra assento na Constituição da República (peça 92, p. 6).

7.7. A nova redação do art. 20 da Lei 3.765/1960 é fruto de alteração legislativa promovida pela Lei 13.954/2019, bem posterior à CRFB/1988. Assim, recebeu chancela por parte do legislador, que presumidamente submeteu o instituto aos parâmetros de constitucionalidade atuais (peça 92, p. 6-7).

7.8. Mesmo antes da Lei 13.954/2019, o instituto da morte ficta já havia passado pelo teste do tempo, sem maiores ruídos ou dúvidas quanto à sua recepção pela Carta de 1988. Nem mesmo o TCU a questionava, visto que sempre homologou as pensões por mortes submetidas a seu crivo, ancorando-se na legislação atualmente vigente e na Súmula-TCU 169 (peça 92, p. 7).

7.9. O STF, no julgamento da ADI 4507/DF, manifestou-se pela validade da pensão instituída em benefício de dependentes de policial ou bombeiro militar que foram expulsos de suas corporações. Pode-se mesmo obtemperar que, por vias transversas, o STF atestou a juridicidade do art. 20 da Lei 3.765/1960. Isso porque manifestou-se pela constitucionalidade material do art. 38, parágrafo único, da Lei 10.486/2022 [aplicável aos militares do Distrito Federal], *regra essa substancialmente semelhante à prevista na legislação das Forças Armadas (peça 92, p. 7-8).*

7.10. O princípio da isonomia não deve lastrear a invalidação do art. 20 da Lei 3.765/1960, tampouco da interpretação que atualmente lhe é atribuída pelo Poder Executivo federal. Isso somente seria possível se os militares das Forças Armadas não gozassem de um sistema de proteção social estabelecido em lei especial, não aplicável aos servidores civis e demais agentes públicos (peça 92, p. 8).

7.11. Com efeito, as decisões do TJDFT acerca da Lei 10.486/2022, notadamente em relação ao fato gerador da pensão por morte devida aos herdeiros do policial militar expulso da corporação, não devem servir de norte à inteligência da Lei 3.765/1960, como constou do relatório condutor da deliberação ora recorrida (peça 92, p. 8).

7.12. A seu turno, a redação do multicitado art. 20 da Lei 3.765/1960, após as recentes alterações operadas pela Lei 13.954/2019, passou a utilizar a expressão "beneficiários" no lugar de "herdeiros". É princípio fundamental de hermenêutica jurídica que não há vocábulos inúteis na lei (verba cum effectu sunt accipienda), devendo o intérprete abster-se de considerar termos ou frases como supérfluos ou inoperantes. Nessa esteira, evidenciada está a vontade legislativa consciente de conferir tratamento distinto aos efeitos da morte ficta em uma e outra norma (ambas emanadas do Poder Legislativo da União) (peça 92, p. 8).

7.13. Consignada a validade do art. 20 da Lei 3.765/60, não há como se objurgar a legalidade do art. 4º, § 1º, bem como do art. 19, § 4º, do Decreto 10.742/2021. Em verdade, o referido § 4º do art. 19 sacramenta a opção do Poder Executivo federal, legitimamente manifestada quando da regulamentação da Lei 3.765/1960, a qual é fruto de uma competência privativa deferida pelo art. 84, inciso IV, da CRFB/1988 (peça 92, p. 8).

7.14. Dessarte, há que se reconhecer que o instituto da morte ficta está bem lastreado em normas que o disciplinam e que levam em consideração as peculiaridades que envolvem a vida castrense, bem como está em consonância com o sistema constitucional, o que legitima a improcedência do pedido deduzido na representação (peça 92, p. 8).

Análise:

7.15. Considerando o impacto dos procedimentos adotados, pelo Controle Externo, nas Forças Armadas, em relação aos militares que perdem posto e patente, foram realizadas oitivas dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, bem como do próprio Ministério da Defesa, para que, com base nas disposições legais e normativas, assim como na Constituição Federal de 1988, se manifestassem sobre o amparo jurídico para o pagamento de pensões aos beneficiários de militares que perdem posto e patente, antes do falecimento do instituidor.

7.16. Em resposta, as três Forças Armadas apresentaram o Parecer 00174/2024/CONJUR-MD/CGU/AGU, da lavra de suas consultorias jurídicas e do Ministério da Defesa (peças 35;40; 42 e 46), no qual, como esperado, concluem pela juridicidade da pensão por morte ficta, ou seja, pela possibilidade jurídica de manter o pagamento do benefício a partir da expulsão do militar.

7.17. Segundo o referido parecer, a Lei 13.954/2019 apenas limitou a extensão do direito e esclareceu dúvidas relacionadas sobretudo à proporcionalidade do cálculo da pensão. As Forças Armadas recorreram ao julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4507-DF, para afirmar a constitucionalidade da pensão instituída por militares expulsos. Arguiram que o princípio da isonomia não deve lastrear a invalidação do art. 20 da Lei 3.765/1960, tendo em vista os militares disporem de regime jurídico próprio e de sistema de proteção social singular.

7.18. Aduziu o recorrente que a nova redação do art. 20 da Lei 3.765/1960 é fruto de alteração legislativa promovida pela Lei 13.954/2019, bem posterior à CRFB/1988. Assim, recebeu chancela por parte do legislador, que presumidamente submeteu o instituto aos parâmetros de constitucionalidade atuais. Mesmo antes da Lei 13.954/2019, o instituto da morte ficta já havia passado pelo teste do tempo, sem maiores ruídos ou dúvidas quanto à sua recepção pela Carta de 1988. Nem mesmo o TCU a questionava, visto que sempre homologou as pensões por mortes submetidas a seu crivo, ancorando-se na legislação atualmente vigente e na Súmula-TCU 169.

7.19. Observa-se que o Enunciado da Súmula 169 do Tribunal de Contas da União refere-se, unicamente, ao montepio militar, cujo substrato legal, materializado no art. 111 do Decreto-Lei 9.698/1946 (Estatuto Militar), já foi revogado e absorvido, com diversa regulamentação, pela pensão militar. Daí não poder ser utilizado como base para o pagamento da pensão, prevista na Lei 3.765/1960, uma vez que a Súmula-TCU 169 se refere a outro instituto, o montepio, cujo fundamento legal já deixou de existir.

7.20. Quanto à jurisprudência superada deste Tribunal, observa-se que os juízes são independentes e somente se submetem à lei, e não à jurisprudência.

(...) [ponto em que a instrução reproduz diversas citações doutrinárias (em mais de uma lauda), em favor da independência dos órgãos julgadores na interpretação da lei].

7.25. Diante desses argumentos, entende-se que o Tribunal de Contas da União deve interpretar o regramento da "morte ficta" de acordo com as regras de Hermenêutica, e não ser guiado por precedentes jurisprudenciais superados, que não informam um norte seguro a ser seguido.

7.26. No que tange ao art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, o qual veda a aplicação retroativa de nova interpretação, é de se ter presente que o TCU dispõe de Lei Orgânica e Regimento Interno, sendo que a Lei do Processo Administrativo pode ser aplicada naquilo que for compatível com o regramento próprio da Corte de Contas, valendo frisar que não há direito adquirido à exegese.

7.27. Nessa direção, rememora-se a decisão exarada pelo Plenário do STF, no MS 26.196, de Relatoria do Ministro Ayres Brito (Ata 1/2011, DJE 20, de 18/11/2010), no sentido de que "O que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria (Súmula 359/STF). Somente a lei pode conceder vantagens a servidores públicos (...). Também deixou assente que "Inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei"

7.28. Quanto à Lei 3.765/1960, citada pelas três Forças Armadas como fundamento legal para o pagamento da pensão por morte ficta, o seu art. 20 estabeleceu que o militar expulso deixa pensão aos seus herdeiros. Ocorre que, como ponderou o Relator, em nenhum momento, esse diploma legal diz que esse militar é considerado falecido, a partir da demissão, tal como previa o Decreto-Lei 9.698/1946, para o contribuinte do "montepio".

7.29. Com o advento da Lei 13.954/2019, o art. 20 da Lei 3.765/1960 passou a ter nova redação. Como se pode ver na transcrição a seguir, o comando legal não especificou a partir de que momento o benefício deve ser pago:

Art. 20. O oficial da ativa, da reserva remunerada ou reformado, contribuinte obrigatório da pensão militar, que perder posto e patente deixará aos seus beneficiários a pensão militar correspondente ao posto que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço.

7.30. Ocorre que o instituto da morte ficta, que embasava o pagamento da pensão desde a expulsão, deixou de existir definitivamente com o advento do Decreto-Lei 1.029/1969, que expressamente revogou o Decreto-Lei 9.698/1946, tampouco tenha algum dos três Estatutos Militares subsequentes considerado que o militar que perde posto ou patente está equiparado ao militar falecido.

7.31. É o que o Relator depreendeu do Decreto-Lei 1.029/1969 (arts. 76 e 100), da Lei 5.774/1971 (arts. 76, 97 e 122) e da Lei 6.880/1980 (arts. 71, 94, 118 e 119). Assim, desde o Estatuto Militar publicado em 1969, não há dispositivo legal que considere o militar que perde posto/patente ou expulso/demitido como militar falecido, como fazia a legislação anterior sobre o montepio militar. Disso decorre que o instituto da morte ficta deixou de existir nos Estatutos Militares promulgados a partir de 1969.

7.32. Diante da evolução legislativa exposta no voto condutor do acórdão recorrido, é possível inferir que o instituto da morte ficta, ou seja, a possibilidade de considerar falecido o militar que perde posto e patente, não consta da Lei de Pensões Militares e do Estatuto Militar. O art. 20 da Lei 3.765/1960 não faz referência ao momento em que o benefício deve ser pago, tampouco a questão foi enfrentada pelos consultores signatários do Parecer 00174/2024/CONJUR-MD/CGU/AGU.

7.33. Para suprir a lacuna, faz-se necessário recorrer aos demais artigos da mesma Lei e ao Estatuto dos Militares, os quais estabelecem que a pensão ampara beneficiários do militar falecido e somente o óbito faz nascer o direito à pensão. Tais dispositivos, publicados desde 1969, prescrevem que o militar que perde posto e patente, por demissão ou expulsão, deixa pensão, proporcional ao tempo de serviço prestado, aos beneficiários indicados em vida, em processo de habilitação, iniciado após o seu falecimento.

7.34. As pensões militares previstas na Lei 3.765/1960 têm como fato gerador a morte do militar, independentemente de sua situação (ativo, na reserva, reformado ou demitido após perda de posto e patente). O art. 7º dispõe que a "pensão militar é deferida em processo de habilitação, com base na declaração de beneficiários, preenchida em vida pelo contribuinte (...)", denotando que a habilitação deve ocorrer após a morte do instituidor. Já o art. 28 do Decreto 49.096/1960, ao regulamentar a Lei 3.765/1960, estabeleceu que o direito à pensão nasce com o óbito do contribuinte

7.35. Muito embora a Lei 3.765/1960 tenha previsto que o processo de habilitação se dá após a morte do militar, os decretos que a regulamentam estabeleceram a possibilidade de a certidão de óbito ser substituída pelo ato de demissão:

Decreto 49.096/1960

Art 38. São documentos essenciais ao processo de habilitação à pensão militar:

(...)

§ 2º Quando fôr o caso de que trata o art. 5º dêste Regulamento, a certidão de óbito será substituída pela cópia da publicação oficial do ato de demissão ou expulsão do contribuinte.

Decreto 10.742/2019

Art. 19. São documentos essenciais ao processo de habilitação à pensão militar:

I - a serem apresentados pelos beneficiários:(...)

b) certidão de óbito do contribuinte; (...)

§ 4º Na hipótese prevista no art. 4º, a certidão de óbito será substituída pela cópia da publicação oficial do ato de demissão ou de licenciamento do contribuinte obrigatório da pensão militar.

7.36. Como ponderou o Relator, não há fundamento jurídico capaz de justificar a possibilidade de atos infralegais, os citados decretos regulamentares, criar direito novo, não previsto na lei, a que ele visa regulamentar, já que a competência regulamentar, especialmente outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição da República, tem como objetivo justamente garantir a fiel execução da lei e não estabelecer direitos novos, à míngua de lei.

7.37. Asseverou também que toda a legislação e os demais atos regulamentares, incluindo os Decretos 49.096/1960 (art. 28) e 10.742/2019 (art. 13), estabelecem o falecimento como condição para a instituição das pensões militares e não preveem a morte ficta, o que denota que o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 está em total dissonância com a legislação, bem como estava o art. 38, §2º, do Decreto 49.096/1960, a partir do Estatuto dos Militares de 1969.

7.38. Assim, destacou o Relator que, na prática, o que se verifica é o pagamento dos benefícios desde o ato de expulsão/demissão, a partir de um crime, em total afronta à legislação. O resultado é a concessão de pensão premial precoce em favor "da família" de quem teve comportamento indigno, enquanto o militar demitido já inicia uma nova profissão. Ademais, a vantagem em questão apresenta conteúdo ético dissonante de valores socialmente aceitos, não encontra abrigo na legislação que se refere a benefícios outorgados às Forças Armadas e não tem similar em nenhuma outra legislação nacional

7.39. No que tange à ADI 4507/DF, pode-se constatar que, em nenhum momento, o STF tratou do marco inicial de pagamento do benefício, pois se limitou a entender pela validade do dispositivo legal, em razão das contribuições efetuadas pelos militares do Distrito Federal.

7.40. Em consonância com as disposições do art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "Na aplicação da lei o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum". Nesse contexto, cabe trazer à colação as considerações feitas pelo Relator do acórdão recorrido acerca da razoabilidade do pagamento de pensões por morte antes do efetivo falecimento do militar instituidor (peça 56, p. 7-8):

> *Geralmente, tais pensões são pagas a partir das contribuições efetuadas por militar de qualquer idade, não importando se tem 20, 30, 40 ou 50 anos. No caso concreto, o instituidor foi expulso das Forças Armadas com 47 anos. A beneficiária, quando passou a receber a pensão, correspondente ao soldo integral, contava com apenas 40 anos de idade, dando azo à perspectiva de pagamento do benefício por, talvez, meio século, com claríssima contribuição para os graves desequilíbrios atuariais no sistema, a depender das expectativas de vida e do tempo de duração dos benefícios estudados à época da elaboração das leis.*
>
> *A concessão de benefícios previdenciários por mais de meio século violentam qualquer previsão atuarial e o senso social comum. A continuidade e a largueza do pagamento de benefícios gerados em tais situações, pelas Forças Armadas, discrepa de todos os esforços racionais, empreendidos ao longo do tempo, para aperfeiçoar o regime das pensões militares e torná-lo mais equilibrado, em especial a reforma promovida em 2019, prejudicando toda a categoria, cujos dispêndios alcançam o paroxismo, tendo apenas um percentual insignificante coberto pelos militares.*
>
> *Sob o ponto de vista da moralidade administrativa, a atual prática administrativa dos militares representa verdadeira agressão ao bom senso, ao interesse público e à correta interpretação dos dispositivos legais existentes. Infere-se que o militar responsável por graves erros, motivadores das punições mais graves, ou seja, demissão e perda de posto e patente, continuará a beneficiar-se, de forma ao menos indireta, da pensão paga a seus beneficiários, com quem continua a conviver.*
>
> *E como apontado pela unidade técnica, **a possibilidade de reconhecimento da "morte ficta" pode ser vista, mesmo, como estímulo à má conduta de militar,** que deseje, antes do tempo, desligar-se das forças armadas sem preencher os requisitos para a reserva remunerada, gerando voluntariamente situações que motivem sua exclusão.*
>
> *Por exemplo, um militar faz um concurso público na Administração Federal e é aprovado, ou recebe proposta de trabalho na iniciativa privada. Daí, com a prática de comportamentos desairosos, gera a sua própria demissão, deixando a pensão para a família, para assumir as novas funções.*
>
> *No que se refere à isonomia entre militares, o instituto também é controverso. Os beneficiários do militar que cometeu delitos e foi expulso têm acesso pleno ao sistema de proteção após a demissão, com o instituidor em vida, enquanto familiares daqueles que atuam dentro das regras de conduta e são merecedores de permanecer nos quadros das Forças Armadas, receberão os pagamentos apenas após o falecimento do instituidor.*
>
> *No caso de militares que se desligam voluntariamente das Forças Armadas e ingressam em outras carreiras, não há devolução das contribuições realizadas ou geração de benefícios para seus familiares. Estes terão de esperar o falecimento do ex-militar para receber pensões que considerem todo o prazo em que ele contribuiu nas Forças Armadas e fora delas, considerando a compensação entre regimes prevista na Constituição Federal. Enquanto isso, os beneficiários de militar demitido, por ser indigno de compor as Forças Armadas, começam a receber pensões imediatamente, logo após a perda do posto ou patente e, ainda, podem receber benefício de outro regime, caso o demitido venha a preencher os requisitos para tal.*

7.41. Ante o exposto, faz-se necessária a harmonização do § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 com as disposições legais. Portanto, não merecem prosperar as alegações do recorrente de que o instituto da morte ficta estaria lastreado em normas que o disciplinam e que

levam em consideração as peculiaridades que envolvem a vida castrense, bem como estaria em consonância com o sistema constitucional, o que legitimaria a improcedência do pedido deduzido na representação.

7.42. Assim, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pelo recorrente.

CONCLUSÃO

8. Do exame, conclui-se que:

a) a alegada imutabilidade do caso concreto, por não estar o ato jurídico vergastado nos autos sujeito à revisão, haja vista o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, não constitui impedimento para se conhecer da representação, haja vista que o art. 1º, inciso XXI, do Regimento Interno do TCU dispõe que, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial a Lei 8.443/1992, compete ao Tribunal assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

b) não se trata, no presente caso, da impossibilidade de se declarar a inconstitucionalidade incidenter tantum em casos que não estejam mais sujeitos à revisão e sem a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a manifestação da Corte de Contas foi no sentido de inexistir fundamento jurídico capaz de justificar a possibilidade de atos infralegais, os citados decretos regulamentares, criar direito novo, não previsto na lei, a que ele visa regulamentar, já que a competência regulamentar, especialmente outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição da República, tem como objetivo justamente garantir a fiel execução da lei e não estabelecer direitos novos, à míngua de lei;

c) faz-se necessária a harmonização do § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 com as disposições legais, cabendo ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, adotar providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no art. 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor.

8.1. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso.

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 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.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa contra o Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, alterado, por efeito infringente, mediante o Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que julgou procedente representação formulada pelo Ministério Público junto a este Tribunal, a questionar a legalidade da concessão de pensão por "morte ficta" prevista no art. 20 da Lei 3.765/1960 no âmbito do atual ordenamento jurídico.

2. Segundo a tese abraçada no acórdão recorrido, o instituto da "morte ficta" foi extinto com o advento do Decreto-Lei 1.029/1969 e não encontra respaldo na legislação vigente, incluindo os Estatutos Militares subsequentes e a Lei 3.765/1960.

3. Além de considerar o feito procedente, a deliberação questionada emitiu os seguintes comandos complementares, aqui reproduzidos já com as alterações promovidas, em embargos de declaração, pelo Acórdão 2.602/2025-Plenário:

> *9.2. (...)* [tornado insubsistente pelo Acórdão 2.602/2025-Plenário]*;*
>
> *9.3. recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que* ***adotem providências para alterar ou revogar o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais****, segundo as quais* ***a pensão****, com fundamento na demissão* ***por perda de posto e patente****, prevista no artigo 20 da Lei 3.765/1960,* ***não deve ser paga antes do falecimento do instituidor*** [emitida no Acórdão 2.602/2025-Plenário];
>
> *9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Previdência Social de que* ***o mesmo tempo de serviço prestado às Forças Armadas, por militar expulso, nos termos do artigo 20 da Lei 3.765/1960, não pode ser utilizado para fundamentar a concessão e o cálculo da pensão militar e, simultaneamente, de outro benefício de regime de previdência distinto****;*
>
> *9.4. encaminhar à Comissão de Jurisprudência, com* ***proposta de revogação, o projeto específico concernente ao Enunciado de Súmula 169, de 26/10/1982****, do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 87 do Regimento Interno do TCU;*
>
> *9.5. informar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa, aos Comandos Militares, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamenta, com o objetivo de subsidiar eventual alteração legislativa do Sistema de Proteção dos Militares; e*
>
> *9.6. dar ciência desta decisão ao representante e demais interessados.* (Grifos acrescido).

4. O pedido de reexame apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

- a representação não deveria ser conhecida, tendo em vista que o caso concreto que a motivou (notícia jornalística de pensão por "morte ficta" instituída por militar expulso do Exército em 2006, com decisão confirmada em 2014) ocorreu há mais de cinco anos, o que estabiliza a concessão, com base na decadência definida no art. 54 da Lei 9.784/1999 e reconhecida na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal;

- não é possível, neste processo, declarar a inconstitucionalidade *incidenter tantum* do direito analisado, sem apoio em precedentes do STF, pois o TCU não possui competência para controle abstrato de constitucionalidade;

- é válido o instituto da "morte ficta", fundamentado no art. 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019, e regulamentado pelo § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021;

- a "morte ficta" está em consonância com o sistema constitucional e atende às peculiaridades da vida castrense;

- a juridicidade do instituto foi admitida em precedentes do STF, como a ADI 4507/DF, em que foi reconhecida a constitucionalidade do art. 38 da Lei 10.486/2002, que prevê o direito de pensão a herdeiros de policial ou bombeiro militar do Distrito Federal licenciado ou excluído da corporação";

- não cabe ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, adotar providências para alterar ou revogar o § 4º

do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, com o objetivo de harmonizá-lo com as disposições legais, segundo as quais a pensão, com fundamento na demissão por perda de posto e patente, prevista no art. 20 da Lei 3.765/1960, não deve ser paga antes do falecimento do instituidor.

5. O feito foi instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que teceu as análises resumidas a seguir para refutar as alegações do recorrente:

- o conhecimento da representação não dependeu, *in casu*, da data de ocorrência do fato motivador; o voto condutor da deliberação recorrida afirmou a estabilidade do ato concreto (pensão registrada pelo TCU no Acórdão de Relação 2.515/2010-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)*;* nesse passo, o exame da representação enfocou apenas a fundamentação jurídica de pensões similares à indicada na inicial, para questionar a fundamentação jurídica da concessão da pensão estabelecida no art. 20 da Lei 3.765/1960 antes do óbito do instituidor;

- sob tais circunstâncias, o conhecimento e o processamento da representação estão amparados nas competências fiscalizadoras deste Tribunal;

- "o TCU não adentrou em discussões abstratas sobre a constitucionalidade do art. 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019, bem como sobre a interpretação a ser a ele aplicada";

- a análise da questão concentrou-se no entendimento de que o instituto da "morte ficta" foi extinto com o advento do Decreto-Lei 1.029/1969, que revogou expressamente o Decreto-Lei 9.698/1946, cujo art. 111 considerava expressamente que o militar "que perde posto e patente" é "considerado como se houvesse falecido"; após essa modificação legal, o pagamento de pensão antes do óbito do instituidor não encontra respaldo na legislação vigente, incluindo os Estatutos Militares subsequentes e a Lei 3.765/1960;

- o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, ao dispor que, "Na hipótese prevista no art. 4º (hipótese de pensão instituída por oficial que perde posto e patente), a certidão de óbito será substituída pela cópia da publicação oficial do ato de demissão ou de licenciamento do contribuinte obrigatório da pensão militar", cria direito não previsto em lei;

- no que tange à ADI 4507/DF, "em nenhum momento, o STF tratou do marco inicial de pagamento do benefício, pois se limitou a entender pela validade do dispositivo legal, em razão das contribuições efetuadas pelos militares do Distrito Federal";

- o art. 20 da Lei 3.765/1960, fundamento legal adotado pelas Forças Armadas ao pagamento da pensão por "morte ficta", "estabeleceu que o militar expulso deixa pensão aos seus herdeiros"; entretanto, "como ponderou o Relator, em nenhum momento, esse diploma legal diz que esse militar é considerado falecido a partir da demissão, tal como previa o Decreto-Lei 9.698/1946, para o contribuinte do *montepio*";

- conforme assentado no acórdão recorrido, o exame da matéria requer a harmonização do § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 com as disposições legais, para que a pensão seja paga apenas após o falecimento do instituidor;

6. Nesse passo, a unidade instrutiva propõe o conhecimento e o improvimento do pedido de reexame, tendo em visa que o acórdão recorrido não gerou efeitos revisionais sobre o caso concreto; não versou sobre declaração incidental de inconstitucionalidade; e demonstrou a necessidade de harmonização do § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 com as leis de regência, cabendo ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República adotar providências para alterar ou revogar o citado dispositivo regulamentar, de modo a impedir que a pensão por "morte ficta" seja paga antes do óbito do instituidor.

7. Passo a decidir.

8. Presentes os requisitos de admissibilidade fincados no art. 48 da Lei 8.443/1992, cumpre conhecer o recurso.

9. No mérito, peço vênias à unidade instrutiva para, acolhendo suas análises apenas quanto à competência deste Tribunal para conhecer e processar a representação, reiterar meu alinhamento às conclusões assentadas pelo Ministro Jorge Oliveira no aresto ora recorrido. Naquela assentada, o ilustre revisor divergiu parcialmente do relator ao sustentar, na essência, as seguintes posições:

- a representação deveria ser considerada apenas parcialmente procedente, por razões principiológicas, sob os prismas da despesa pública, da moralidade e da isonomia, que recomendam o reexame da matéria pelo Poder Executivo;

- o Tribunal deveria abster-se de "firmar entendimento no sentido de que o pressuposto da 'morte ficta' não pode ser considerado como fato gerador da instituição da pensão de ex-militar expulso/excluído em vida, sendo o implemento da morte real requisito imprescindível para que surja o direito subjetivo de seus beneficiários à pensão militar, regida pelo artigo 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019"; [na ocasião, não se firmou entendimento por insuficiência de votos para tal fim, mas exarou-se recomendação embasada nesse juízo de mérito];

- "a parte final do artigo 20, e de seu parágrafo único, da Lei 3.765/1960, vetada pelo Presidente da República à época, pretendia tornar perceptível o direito da referida pensão militar apenas a partir da morte do instituidor, conforme de deflui da redação final do Projeto 4.427-F de 1959, submetido pelo Congresso à sanção presidencial";

- "não há ilegalidade aparente no Decreto 10.742/2019, ao possibilitar a substituição da certidão de óbito pelo ato demissional no processo de habilitação dos beneficiários da pensão em tela".

10. Por outro lado, em linha com o relator, o Ministro Jorge Oliveira assentou que:

- "é inegável o conteúdo antiético e não isonômico do benefício, quando comparado com a situação de outros militares que se desligam voluntariamente das Forças Armadas e ingressam em outras carreiras";

- "Há também que se levar em conta aspectos econômicos e orçamentários, com favorecimento à ocorrência de desequilíbrios atuariais no sistema, considerando que a prática atual, amparada na legislação, resulta em pagamentos por tempo muito superior ao que seria devido se a pensão fosse concedida somente após a morte do instituidor";

- "é de todo salutar que o pagamento da pensão no âmbito federal ocorra de forma igualitária, em comparação com a legislação distrital interpretada pelo Poder Judiciário local no sentido de que o direito à pensão similar só surge com a morte **real**" (grifo original).

11. Assim, ao concluir pela procedência parcial da representação, o revisor propôs recomendação para que o Poder Executivo avaliasse "a conveniência e a oportunidade de manter vigente o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, tendo em vista as disposições legais referentes às demais pensões militares, que exigem o efetivo falecimento do instituidor como condição para constituir o benefício"; acolhendo, na essência, os demais dispositivos do acórdão proposto pelo relator, ora reexaminado.

12. Na ocasião, o Ministro Jorge Oliveira foi acompanhado pelos Ministros Aroldo Cedraz, Jhonatan de Jesus e por mim, em votação inicialmente empatada, restando vencedora, após voto de qualidade do Ministro Presidente, a posição do Relator, que ensejou a deliberação ora recorrida.

13. Dito isso, observo que os argumentos então apresentados no citado voto revisor mostram-se suficientes para acolher o pleito do recorrente quanto à validez jurídica formal do § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2019 e, de outra banda, refutar as alegações recursais de incompetência deste Tribunal

para processar e julgar a presente representação e de supostos efeitos revisionais de atos concretos no acórdão recorrido. Tal análise abrange os pontos relevantes à decisão de mérito do pedido de reexame, em convergência para seu provimento parcial.

14. Nessa toada, peço licença para incorporar à presente análise de mérito as razões do voto revisor do acórdão recorrido que considero mais relevantes:

(...)

2. Segundo o voto do relator, Excelentíssimo Ministro Walton Alencar Rodrigues, ficou demonstrada a impossibilidade de adoção de qualquer medida em relação ao ato concreto que motivou a representação, referente à pensão militar deixada por Ailton Gonçalves Moraes Barros à sua esposa, após o processo que resultou na expulsão do instituidor da pensão do Exército Brasileiro, uma vez que o ato foi considerado legal por esta Corte de Contas, em 2010, tendo-se ultrapassado o prazo para a revisão de ofício.

3. Concordo com sua Excelência também em relação ao entendimento de que "o mesmo tempo de serviço prestado às Forças Armadas, por militar expulso, nos termos do artigo 20 da Lei 3.765/1960, não pode ser utilizado para fundamentar a concessão e o cálculo da pensão militar e, simultaneamente, de outro benefício de regime de previdência distinto".

4. Também não tenho reparos a fazer quanto à adoção de medidas visando revogar o Enunciado de Súmula 169, de 26/10/1982, do TCU, tendo em vista que se refere ao montepio militar, cujo substrato legal (artigo 111 do Decreto-Lei 9.698/1946) já foi revogado e absorvido, com diversa regulamentação, pela pensão militar.

5. Entretanto, divirjo da proposição de deliberar pela procedência integral da representação e por se firmar entendimento no sentido de que o pressuposto da "morte ficta" não pode ser considerado como fato gerador da instituição da pensão de ex-militar expulso/excluído em vida, "sendo o implemento da morte real requisito imprescindível para que surja o direito subjetivo de seus beneficiários à pensão militar, regida pelo artigo 20 da Lei 3.765/1960, com redação dada pela Lei 13.954/2019."

(...)

9. Decerto, as normas em vigor, interpretadas sistematicamente, respaldam a concessão do benefício após a perda do posto e patente, independentemente da morte efetiva do instituidor, conforme textualmente exposto a seguir (destaques acrescidos):

- Lei 3.765/1960 (na redação dada pela Lei 13.954/2019):

> *"Art. 20. O oficial da ativa, da reserva remunerada ou reformado, contribuinte obrigatório da pensão militar, que perder posto e patente deixará aos seus beneficiários a pensão militar correspondente ao posto que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço.*
>
> *Parágrafo único. Nas mesmas condições referidas no **caput** deste artigo, a praça contribuinte da pensão militar com mais de 10 (dez) anos de serviço expulsa ou não relacionada como reservista por efeito de sentença ou em decorrência de ato da autoridade competente deixará aos seus beneficiários a pensão militar correspondente à graduação que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço."*

- Decreto 10.742/2021:

> *"Art. 19. São documentos essenciais ao processo de habilitação à pensão militar:*
>
> *I - a serem apresentados pelos beneficiários:*
>
> *(...)*

b) certidão de óbito do contribuinte;

(...)

§ 4º Na hipótese prevista no art. 4º, ***a certidão de óbito será substituída pela cópia da publicação oficial do ato de demissão ou de licenciamento do contribuinte obrigatório da pensão militar****."*

10. Como constou da instrução da unidade especializada à peça 20, vale ressaltar que a parte final do artigo 20, e de seu parágrafo único, da Lei 3.765/1960, ***vetada*** *pelo Presidente da República à época, pretendia tornar perceptível o direito da referida pensão militar* ***apenas a partir da morte do instituidor****, conforme de deflui da redação final do Projeto 4.427-F de 1959, submetido pelo Congresso à sanção presidencial.*

11. Portanto, não há ilegalidade aparente no Decreto 10.742/2021, ao possibilitar a substituição da certidão de óbito pelo ato demissional no processo de habilitação dos beneficiários da pensão em tela.

12. Apesar disso, compartilho do entendimento do relator de que tal pensão, como as demais previstas na Lei 3.765/1960, deveria ter como fato gerador a efetiva morte do militar, pois não há razão legítima para "premiar o militar responsável por atos desonrosos" com o benefício, ainda que indireto, quando ele ainda se encontra em vida e com capacidade de trabalho para o sustento próprio e de seus familiares.

13. Ademais, é inegável o conteúdo antiético e não isonômico do benefício, quando comparado com a situação de outros militares que se desligam voluntariamente das Forças Armadas e ingressam em outras carreiras.

14. Há também que se levar em conta aspectos econômicos e orçamentários, com favorecimento à ocorrência de desequilíbrios atuariais no sistema, considerando que a prática atual, amparada na legislação, resulta em pagamentos por tempo muito superior ao que seria devido se a pensão fosse concedida somente após a morte do instituidor.

15. Por fim, é de todo salutar que o pagamento da pensão no âmbito federal ocorra de forma igualitária, em comparação com a legislação distrital interpretada pelo Poder Judiciário local no sentido de que o direito à pensão similar só surge com a morte ***real****.*

16. Nesse sentido, apesar de concluir pela procedência apenas parcial desta representação, tenho por plenamente viável efetuar a recomendação, à Casa Civil da Presidência da República, para que avalie a conveniência e a oportunidade de manter vigente o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, em face das razões apresentadas, assim como enviar cópia do acórdão a ser adotado aos órgãos competentes, com o propósito de subsidiar as discussões em andamento para reforma do sistema de proteção dos militares.

Ante o exposto, com as vênias por divergir, em parte, do relator, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado:

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

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade de manter vigente o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, tendo em vista as disposições legais referentes às demais pensões militares, que exigem o efetivo falecimento do instituidor como condição para constituir o benefício;

(...)" [os demais dispositivos seguiram, na essência, o acórdão ora recorrido].

15. Com base nessas considerações, concluo pelo provimento parcial do recurso, de modo a

considerar parcialmente procedente a representação e alterar a recomendação descrita no subitem 9.3 do Acórdão 2.602/2025-Plenário (que ajustou o dispositivo original), conferindo-lhe a seguinte redação:

> *9.3 recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que avaliem a conveniência e a oportunidade de manter vigente o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, tendo em vista as disposições legais referentes às demais pensões militares, que exigem o efetivo falecimento do instituidor como condição para constituir o benefício.*

16. Note-se que a redação proposta reconhece a validez jurídica formal do § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, mas submete ao alvedrio do Poder Executivo a análise de conveniência e oportunidade de mantê-lo (ou, a *contrario sensu*, revogá-lo), em face das considerações de mérito sobre o direito exclusivo de militares que perdem posto e patente instituírem pensão em vida para seus dependentes, situação não isonômica em relação aos militares que se desligam voluntariamente. São tais razões que justificam a procedência parcial da representação, a recomendar o reexame da matéria pelo Poder Executivo.

17. Ressalto, por fim, que os arts. 46 e 47, incisos I e II, do Decreto 12.002/2024, mencionado na recomendação proposta, conferem, respectivamente, aos Ministros de Estado, a competência para propor atos normativos ao Presidente da República, e, à Casa Civil, a atribuição de examinar, entre outros, seus aspectos mérito, oportunidade e conveniência, com a participação do órgão proponente, *verbis*:

> *Art. 46. Compete privativamente aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos ao Presidente da República, conforme as competências dos órgãos.*
>
> *Art. 47. Compete à Casa Civil:*
>
> *I - examinar a constitucionalidade, a legalidade, o mérito, a oportunidade e a conveniência política das propostas de atos normativos;*
>
> *II - verificar se os Ministros de Estado aos quais está relacionada a matéria da proposta de ato normativo referendaram ou, conforme o caso, foram ouvidos sobre a proposta submetida ao Presidente da República.*
>
> Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa contra o Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário, ambos da minha relatoria, que julgou procedente representação, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, acerca da incompatibilidade do direito à pensão por "morte ficta" com o ordenamento jurídico vigente.

O E. Relator, Ministro Antonio Anastasia, reproduz as razões expostas no voto revisor apresentado pelo E. Ministro Jorge Oliveira, por ocasião do julgamento do Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, reconhecendo a "validez jurídica formal do § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021", que permite, para habilitação à pensão por morte, a substituição da certidão de óbito pelo ato de demissão

do militar faltoso.

Entendo, todavia, que a negativa de provimento do pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa deve-se à absoluta impossibilidade jurídica de o ato infralegal, no caso o Decreto 10.742/2021, criar direito não previsto na lei que regulamenta (Lei 3.765/1960), a fim de permitir que os beneficiários do militar percebam pensão antes da morte do instituidor.

A competência regulamentar, especialmente outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, tem como objetivo justamente garantir a "fiel execução da lei" e não estabelecer direitos novos, à míngua de lei, a pretexto de regulamentá-la. Isso significa dizer que o regulamento não pode dispor sobre a Lei da forma que lhe for conveniente, muito menos criar direitos novos, ou ir de encontro à regra central prevista na Lei 3.765/1960, segundo a qual o fato gerador da pensão é o óbito.

De acordo com o art. 7º da Lei 3.765/1960, a "pensão militar é deferida em processo de habilitação, com base na declaração de beneficiários, preenchida em vida pelo contribuinte". No âmbito infralegal, o art. 28 do Decreto 49.096/1960 (que regulamentava a Lei 3.765/1960) e o art. 13 do Decreto 10.742/2021 (que regulamenta a Lei 3.765/1960), estabelecem que "o direito à pensão nasce com o óbito do contribuinte". No mesmo sentido, o art. 71 da Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares) dispõe que a pensão militar se destina a amparar os beneficiários do militar falecido ou extraviado.

O instituto da morte ficta, consistente na equiparação do militar expulso ao falecido, tinha previsão apenas no art. 111 do Estatuto dos Militares de 1946, revogado ainda em 1969, pelo Decreto-Lei 1.029/1969 (arts. 76 e 100). Nenhum dos Estatutos Militares subsequentes considerou que o militar que perde posto ou patente está equiparado ao militar falecido, como se depreende da Lei 5.774/1971 (arts. 76, 97 e 122) e da Lei 6.880/1980 (arts. 71, 94, 118 e 119).

Considerando, portanto, que, **desde o Estatuto Militar de 1969, não há dispositivo legal que considere o militar expulso como se falecido fosse**, como fazia a legislação anterior sobre o montepio militar, não há como se cogitar da possibilidade de o Decreto 10.742/2021 criar esse direito.

Com relação ao argumento do E. Relator sobre o veto da parte final do artigo 20 do Projeto 4.427-F/1959, que resultou na Lei 3.765/1960, discordo que ele evidencia a existência de norma que autorize o pagamento da pensão a partir da demissão do militar.

O momento de pagamento das pensões instituídas por militares expulsos não precisava ser especificado no artigo 20, justamente porque já existia, no projeto de lei, disciplina geral aplicável a todas as pensões militares, que exigia o falecimento do instituidor como fato gerador. De acordo com o art. 7º da Lei 3.765/1960, a "pensão militar é deferida em processo de habilitação, com base na declaração de beneficiários, preenchida em vida pelo contribuinte", o que denota que o pagamento da pensão deve ocorrer em momento diverso daquele em que em houve o preenchimento da declaração ("em vida").

Ademais, utilizando a mesma lógica do E. Relator de recorrer ao projeto de lei para entender as intenções do legislador, cabe reforçar o que demonstrei no voto que fundamentou a decisão recorrida. O artigo 20 do projeto de lei (peça 17) estabelecia que a pensão do militar que perde posto e patente seria deixada aos seus **herdeiros,** palavra que designa aqueles que têm o direito de receber os bens e o dinheiro de uma pessoa que **faleceu**, seja por determinação da lei ou por testamento. A Lei 3.765/1960, por consequência, foi publicada com a palavra herdeiros.

Em 2019, o termo foi substituído pela palavra beneficiários apenas com o objetivo de

harmonizar o texto da lei, que trata de pensões militares e não de herança, aos conceitos e termos de direito previdenciário e assistencial. Por certo, carece de razoabilidade inferir que tal modificação alterou o momento de pagamento do benefício, ressuscitando o instituto da morte ficta, revogado desde 1960.

No mesmo sentido, o art. 13 do Decreto 10.742/2021, que regulamenta a Lei 3.765/1960, ao estabelecer que o direito à pensão nasce com o óbito do contribuinte, apenas explicita o que a lei já dispõe, em fiel execução.

Pelo exposto, a parte final do artigo 20 constante do projeto de lei, que "pretendia tornar perceptível o direito da referida pensão militar apenas a partir da morte do instituidor", era redundante em relação à regra geral existente no mesmo projeto de lei. O veto a um dispositivo que apenas repetia comando já contido na disciplina geral não pode ser lido como uma opção legislativa por criar exceção àquela regra geral.

Dessa forma, do veto à parte final do art. 20 não se pode extrair uma norma autônoma que autorize o pagamento da pensão em vida do instituidor. O que remanesce, após o veto, é a incidência da regra geral da própria Lei 3.765/1960 (art. 7º) e de seu regulamento (art. 28 do Decreto 49.096/1960), segundo os quais somente o óbito faz nascer o direito à pensão.

Assim, a ausência de previsão específica sobre o momento de pagamento no art. 20 da Lei 3.765/1960, alterada pela Lei 13.954/2019, conduz necessariamente à aplicação da disciplina geral que exige o falecimento do instituidor.

Adicionalmente, o veto ainda deve ser compreendido no contexto de 1960. À época, ainda vigia o art. 111 do Decreto-Lei 9.698/1946, que considerava o oficial que perdia posto e patente "como se houvesse falecido". Com a revogação do Decreto-Lei 9.698/1946 pelo Decreto-Lei 1.029/1969, desapareceu o fundamento legal da equiparação e nenhum estatuto posterior o restabeleceu.

A suposta intenção de o veto ao Projeto 4.427-F de 1959 manter a morte ficta não foi corroborada ou concretizada pela legislação que se seguiu. A supressão de texto de projeto promovida em 1960, mediante veto, não ressuscita instituto que foi definitivamente extinto quase uma década depois.

Em síntese, o texto vetado não era necessário porque o momento de pagamento da pensão militar já se encontrava - e ainda permanece - disciplinado por artigo geral aplicável a todas as pensões militares, que exige o efetivo falecimento do instituidor. O veto a dispositivo redundante não autoriza a conclusão de que o legislador quis permitir o pagamento em vida.

Por consequência, o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021, ao permitir a substituição da certidão de óbito pela cópia da publicação oficial do ato de demissão, cria direito novo, não previsto em lei, em total dissonância com a legislação.

Ao propor o reconhecimento da "validez jurídica formal" do dispositivo regulamentar, o E. Relator deixa de considerar que **a substituição da certidão de óbito pela cópia da publicação oficial do ato de demissão cria direito não previsto em lei**, permitindo o pagamento de pensão antes do óbito do instituidor, sem qualquer amparo legal para tanto.

Rejeito os demais argumentos recursais, em linha com o parecer da unidade técnica. Não há impedimento para que o Tribunal conheça da representação, pois não se trata de rever caso concreto utilizado como exemplo pelo representante, mas da fundamentação jurídica para instituição de pensões similares.

Não procede o alegado controle de constitucionalidade pela decisão recorrida, pois o Tribunal não adentrou em discussões abstratas sobre a constitucionalidade do art. 20 da Lei

3.765/1960. A verificação da sujeição de atos regulamentares às respectivas leis de regência sujeita-se ao controle de legalidade, e não de constitucionalidade.

Sobre a ADI 4507/DF, em nenhum momento, o Supremo Tribunal Federal tratou do marco inicial de pagamento do benefício, limitando-se a entender pela validade do direito à pensão, em razão das contribuições efetuadas pelos militares do Distrito Federal. O precedente não socorre a tese recursal, porque não enfrenta a questão central destes autos, que é o momento de constituição do direito à pensão ou o termo inicial dos pagamentos.

Quanto à Súmula 169 do TCU, invocada como suporte à prática, observa-se que ela se refere unicamente ao montepio militar, cujo substrato legal (art. 111 do Decreto-Lei 9.698/1946) já foi revogado e absorvido, com diversa regulamentação, pela pensão militar. Não pode, portanto, servir de base ao pagamento da pensão prevista na Lei 3.765/1960, uma vez que se refere a instituto cujo fundamento legal deixou de existir.

Reafirmo, por fim, as razões de mérito que reforçam a negativa de provimento do recurso. O pagamento, em vida, de pensão para família de militar expulso, que praticou graves erros, motivadores das punições mais graves, ou seja, demissão e perda de posto e patente, incentiva a má conduta do militar, que deseje, antes do tempo, desligar-se das forças armadas sem preencher os requisitos para a reserva remunerada, gerando voluntariamente situações que motivem sua exclusão.

Por todo o exposto, entendo que a recomendação de alterar ou revogar o § 4º do art. 19 do Decreto 10.742/2021 deve ser mantida em sua integralidade, conforme fixado no Acórdão 2.602/2025-Plenário.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto ao colegiado, nos seguintes termos:

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

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados."

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2596/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.637/2023-7.
1.1. Apenso: 000.676/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar (00.394.429/0173-48); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-geral do Ministério da Defesa.
3.2. Recorrente: Secretaria-geral do Ministério da Defesa.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Defesa.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (84788/OAB-DF), Juliana Gomes Falleiros Cavalheiro (209133/OAB-SP) e outros, representando Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar; Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso (84788/OAB-DF), Juliana Gomes Falleiros Cavalheiro (209133/OAB-SP) e outros, representando Ministério da Defesa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se aprecia pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa contra o Acórdão 1.839/2025-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário, em que este Tribunal que julgou o feito procedente quanto à ausência de amparo legal, no atual ordenamento jurídico, da concessão de pensão por "morte ficta" antes do óbito do instituidor, concedida com base no art. 20 da Lei 3.765/1960 c/c art. 19, §4º, do Decreto 10.742/2021.

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

9.1 nos termos do art. 48 da Lei 8.434/1992, conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a:

9.1.2 considerar a representação parcialmente procedente;

9.1.3 conferir a seguinte redação ao subitem 9.3 do Acórdão 2.602/2025-TCU-Plenário:

> "9.3 recomendar ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República, observadas as atribuições previstas no Decreto 12.002/2024, que avaliem a conveniência e a oportunidade de manter vigente o § 4º do artigo 19 do Decreto 10.742/2021, tendo em vista as disposições legais referentes às demais pensões militares, que exigem o efetivo falecimento do instituidor como condição para constituir o benefício";

9.2 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.2.1 ao Ministério da Defesa;

9.2.2 à Casa Civil da Presidência da República;

9.2.3 aos Comandos Militares;

9.2.4 à Câmara dos Deputados;

9.2.5 ao Senado Federal.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2596-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Revisor).
13.3. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 003.584/2025-9
Natureza: Denúncia.
Órgão/Entidade: Ministério da Previdência 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: Anna Paula Araujo Goncalves de Oliveira (66485/OAB-DF), Marina Ratti de Andrade (68562/OAB-DF), Larissa Martins da Silva (63472/OAB-DF) e Paulo Vitor Liporaci Giani Barbosa (50301/OAB-DF), representando o denunciante.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. GREVE DE PERITOS MÉDICOS FEDERAIS. BLOQUEIO DE AGENDAS AMPARADO EM DECISÃO JUDICIAL. REGISTRO INCORRETO DO MOTIVO DE CANCELAMENTO DE PERÍCIAS EM SISTEMA. CORREÇÃO NO CURSO DA INSTRUÇÃO. APRIMORAMENTO DA METODOLOGIA DE CÁLCULO DO TEMPO MÉDIO DE ESPERA. CONHECIMENTO PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. LEVANTAMENTO DE SIGILO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica (peças 81 a 83):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de suposto bloqueio integral das agendas dos Peritos Médicos Federais pelo Ministério da Previdência Social (MPS), o que constituiria violação ao direito de greve e aos princípios da eficiência e da isonomia. Além disso, supostos registros incorretos da motivação para o cancelamento das perícias médicas estariam distorcendo as estatísticas do Tempo Médio de Espera para Agendamento da Perícia Médica Federal – TMEA-PM (peça 24).

HISTÓRICO

2. O denunciante, em síntese, alegou que:

a) a edição do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS, de 23/5/2025 (peça 4), que determinou o bloqueio total das agendas de todos os Peritos Médicos Federais que aderiram ao movimento de greve iniciado em 20/8/2024 (com a remarcação automática pela Dataprev das perícias das agendas dos peritos médicos grevistas para outros que não aderiram à greve, e com desconto integral da remuneração durante o período em que o participante permanecer em greve) constituiria violação ao

direito constitucional de greve da categoria, previsto no art. 9º, c/c o art. 37, VII, da Constituição Federal (peça 24, p. 3-15, e peça 24, p. 21-27);

b) a edição do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS (peça 4), ao determinar o bloqueio total das agendas de todos os peritos médicos grevistas, violaria os princípios da eficiência e da isonomia, em razão do cancelamento de cerca de quinze mil perícias médicas por dia, o que corresponderia a meio milhão de segurados sem atendimento por mês, e descumpriria as decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) exaradas na TutCautAnt 336/DF e na PET 16.729/DF que, por considerarem a perícia médica serviço essencial, determinaram que fosse mantido em atividade o contingente de 85% ou 70% dos Peritos Médicos Federais, a depender da unidade da federação (peça 24, p. 6, 15-19); e

c) para operacionalizar a determinação do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS (peça 4), estaria sendo inserida no sistema, como motivação do cancelamento da perícia médica, a informação inverídica "Sima não atendido" (Solicitação de Informação ao Médico Assistente – Sima), registro esse que distorceria as estatísticas do Tempo Médio de Espera para Agendamento da Perícia Médica Federal – TMEA-PM (peça 24, p. 20-21).

3. Entre outros pedidos, o denunciante solicitou a adoção de medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS (peça 24, p. 29-30).

*4. Na instrução inicial, a unidade técnica entendeu que o documento constante da peça 1 deveria ser **parcialmente conhecido** como denúncia, por não competir a este Tribunal a apreciação de discussões trabalhistas, como a suposta violação ao direito de greve mencionada no item "2.a" acima (peça 26, p. 1-2).*

5. No que tange ao requerimento de medida cautelar, a unidade técnica propôs seu indeferimento, por não estar devidamente caracterizado o pressuposto do perigo na demora, entendimento acolhido pelo Ministro Relator (peça 29).

*6. No tocante ao item "2.b" acima (sobre suposta violação dos princípios da eficiência e isonomia em decorrência do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS), na instrução inicial, propôs-se que a alegação fosse considerada **improcedente** no mérito, tendo em vista decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que indeferiu pedido de medida liminar para suspensão de descontos salariais e bloqueio das agendas dos peritos médicos grevistas, de modo a não haver ilegalidade por parte do MPS, e por não caber ao TCU a revisão de decisões proferidas pelo Poder Judiciário (peça 26, p. 2-3). Na instrução à peça 45, ao se examinar a manifestação juntada pelo MPS, corroborou-se o entendimento de não haver ilegalidade nas medidas adotadas pelo Ofício Circular SEI 15/2025/MPS, por estarem tais medidas amparadas em decisões do STJ e do STF, além do Acórdão 520/2024-TCU-Plenário (peça 45, p. 2-3).*

7. Com relação ao item "2.c" acima (quanto a supostos registros incorretos, em sistema informatizado, da motivação para cancelamento de perícias médicas), na instrução inicial, entendeu-se caber a oitiva do MPS e do INSS para a obtenção de elementos necessários ao exame de mérito da alegação (peça 26, p. 3). O Ministro Relator acolheu a proposta desta unidade técnica, e acrescentou um subitem à oitiva (peça 29).

8. Na instrução à peça 45, consideraram-se insuficientes os esclarecimentos prestados pelo MPS em resposta à oitiva, propondo-se diligenciar o Ministério e oportunizar, em cumprimento ao art. 14 da Resolução TCU 315, de 22/4/2020, a apresentação de comentários quanto à possível proposta desta unidade técnica (peça 45, p. 5).

9. Na última instrução, entendeu-se caber reiteração de alguns itens da diligência anterior, que não haviam sido devidamente respondidos, além de nova diligência ao MPS, a fim de esclarecer uma aparente contradição nas informações prestadas pelo Ministério anteriormente (peça 61).

10. Esses encaminhamentos foram dirigidos ao MPS por meio dos Ofícios 53419 e 53545-TCU/Seproc (peças 62-63, respectivamente). A resposta juntada pelo MPS (peças 70-80) será examinada nesta instrução.

EXAME TÉCNICO

I. Registros incorretos da motivação para cancelamento de perícias médicas estariam distorcendo as estatísticas do TMEA-PM

11. O denunciante alegou que, para operacionalizar a determinação do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS (peça 4), estaria sendo inserida no sistema como motivação do cancelamento das perícias médicas a informação inverídica "Sima não atendido" (Solicitação de Informação ao Médico Assistente – Sima), o que distorceria as estatísticas do Tempo Médio de Espera para Agendamento da Perícia Médica Federal – TMEA-PM. O citado Ofício Circular determinou o bloqueio total das agendas de todos os Peritos Médicos Federais que aderiram ao movimento de greve que teve início em 20/8/2024, com a remarcação automática, pela Dataprev, das perícias das agendas dos peritos médicos grevistas para outros que não aderiram à greve (peça 26, p. 3).

12. O denunciante explicou que, quando um Perito Médico Federal solicita informações adicionais ao médico assistente, esse pedido é feito por meio do registro de Solicitação de Informação ao Médico Assistente - Sima, sendo conferido ao segurado o prazo de trinta dias para apresentar a documentação complementar. Durante esse período, a perícia fica pendente e, caso o segurado não responda dentro do prazo, o sistema cancela a perícia por "Sima não atendido". Nessas circunstâncias, a perícia cancelada não entra no cálculo do TMEA-PM, não gera direito à remarcação e desaparece do sistema, sendo tratada como falta do segurado (peça 26, p. 3).

13. Acrescentou que esse não era o caso das remarcações decorrentes do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS, em que os cancelamentos haviam sido feitos unilateralmente pela Administração, não havendo, portanto, solicitação de Sima (até mesmo porque sequer havia ocorrido a perícia). Assim, o denunciante considerou a possibilidade de que a Administração estivesse inserindo a citada informação para mascarar as estatísticas de aumento do TMEA-PM, distorcendo os números desses cancelamentos originados pela Administração (peça 26, p. 3). E juntou aos autos registros dessas supostas motivações inverídicas (peça 15, p. 2, 5, 8, 14, 21).

14. A unidade técnica entendeu caber oitiva do MPS e do INSS para que se manifestassem quanto à suposta irregularidade (peça 26, p. 3). O Ministro Relator, acolhendo a proposta desta unidade técnica, e acrescentando um subitem à oitiva, decidiu (peça 29):

c) realizar a oitiva do Ministério da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social, com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronunciem sobre os seguintes pontos:

c.1) a inserção recorrente no sistema, em decorrência do Ofício Circular SEI 15/2025/MPS, da informação inverídica "SIMA não atendido" como motivação do cancelamento da perícia médica, o que distorceria as estatísticas do Tempo Médio de Espera para Agendamento da Perícia Médica Federal (TMEA-PM);

c.2) a possibilidade de remarcação, pelo segurado, quando a perícia é cancelada pela administração, em razão da greve;

c.3) demais informações que julgar necessárias; (...)

15. Em resposta à oitiva, o MPS informou que os cancelamentos ou remarcações de perícias médicas não integram a base institucional de cálculo do TMEA-PM, independentemente da justificativa registrada. O TMEA-PM, índice que mensura o tempo em que o cidadão aguarda para o seu atendimento (realização de sua perícia médica), é calculado pela média do total de dias de espera

para o atendimento, desde a solicitação do requerente até a data da efetiva realização da perícia médica (data do agendamento), dividido pelo total de requerimentos da unidade para o qual o atendimento foi requerido. Assim, pelo fato de levar em consideração a data de solicitação até a data da efetiva realização da perícia média, os atendimentos cancelados ou remarcados não integram o cálculo do TMEA-PM, independentemente da justificativa. Além disso, o direito de remarcação pelo segurado é garantido nos casos de cancelamento ou remarcação pela Administração. Com base nisso, o Ministério concluiu não haver distorção das estatísticas do TMEA PM (Despacho 616/2025/SRGPS-MPS, de 8/4/2025 - peça 36, p. 5).

16. A unidade técnica entendeu que o MPS não esclareceu se foi ou não utilizado o motivo "Sima não atendido" nas remarcações referentes à greve, conforme sugerem os registros de alguns supostos casos anexados pelo denunciante (juntados à peça 15). E ponderou que, caso ocorra, de fato, a utilização do motivo "Sima não atendido" nas remarcações referentes à greve, a utilização desse motivo pode gerar inconsistência na base de dados do sistema, pois ficaria parecendo que houve cancelamento (e não remarcação) da perícia médica, e por culpa dos requerentes (peça 45, p. 5).

17. Ainda ressaltou que, diferentemente dos casos de cancelamento, a perícia de fato ocorre nos casos de remarcações causadas pela própria Administração e, ao se excluírem essas remarcações do cálculo do TMEA-PM, esse indicador poderia ficar distorcido, especialmente em momentos de greve (peça 45, p. 5).

18. Em face disso, a unidade técnica considerou insuficientes os esclarecimentos prestados quanto ao ponto, propondo-se a seguinte diligência ao MPS (peça 45, p. 7):

b.1) informe, com relação às remarcações realizadas pela própria Administração por motivo da greve dos peritos médicos iniciada em outubro de 2024: (i) se registrou em sistema cancelamento ou remarcação da perícia médica, especificando o motivo efetivamente registrado; e (ii) a justificativa, no caso de ter sido utilizado o motivo alegado pelo denunciante (SIMA não atendido) ou outro que não reflita o que de fato ocorreu; e

b.2) envie avaliações eventualmente existentes do efeito da exclusão, para fins de cálculo do TMEA-PM, das remarcações realizadas pela própria Administração (ou seja, não solicitadas pelos requerentes).

19. A unidade técnica também propôs, em cumprimento ao art. 14 da Resolução TCU 315, de 22 de abril de 2020, oportunizar ao MPS a apresentação de comentários quanto à possível proposta desta unidade técnica para alteração do cálculo do TMEA-PM, de forma que esse indicador considere o tempo de espera total dos requerentes cuja perícia foi remarcada pela própria Administração, por motivos alheios à vontade deles (peça 45, p. 5-6).

20. Ao examinar a resposta do MPS, a unidade técnica considerou não respondidos os itens b.1 e b.2 transcritos no item 18 acima, tendo em vista que o Ministério tão somente informou que foi realizada demanda de extração especial junto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (peça 61, p. 4).

21. Adicionalmente, percebeu-se aparente contradição entre as informações prestadas pelo MPS no Despacho 616/2025/SRGPS-MPS, de 8/4/2025 (peça 36, p. 5), que afirma que atendimentos remarcados, independentemente da justificativa, não integram o cálculo do TMEA-PM, e no Despacho 4426/2025/DPMF/SRGPS-MPS, de 25/7/2025 (peça 57, p. 2), que informa entender, "s.m.j.", que o cálculo do TMEA-PM inclui remarcações e reagendamentos. Por esse motivo, considerou-se necessário diligenciar o MPS para que esse afirme, de forma inequívoca, se o cálculo do TMEA-PM inclui ou não perícias remarcadas unilateralmente pela Administração, de modo a esclarecer se há necessidade ou não de ajustes nessa forma de cálculo (peça 61, p. 4).

I.1. Manifestação do MPS

22. O MPS, em síntese, informou que:

a) a greve não é motivo específico de cancelamento de perícias, mas pode justificar remarcações quando o não atendimento decorre de responsabilidade da Administração Pública. As remarcações podem ocorrer mais de uma vez quando a causa é atribuída à Administração, já quando o cidadão é responsável pelo não comparecimento, admite-se apenas uma remarcação (peça 72, p. 1);

b) a motivação dos cancelamentos é registrada na tarefa do sistema, e não diretamente no agendamento. No início da greve, houve uma intercorrência sistêmica nas remarcações em lote: o sistema registrou indevidamente, para o cancelamento das tarefas vinculadas aos agendamentos, o motivo "Não atendimento de Sima no prazo legal" em vez de "Cancelamento/Remarcação do agendamento de origem". A Coordenação-Geral de Soluções de Tecnologia da Informação foi acionada para corrigir o motivo registrado nas remarcações em lote feitas pela aplicação PMF (peça 72, p. 1-2); e

c) essa inconsistência de registro não impactou o atendimento do cidadão nem o cálculo do TMEA-PM. O indicador é calculado pela média do tempo entre a data da solicitação e a data do agendamento dos requerimentos que, em determinada competência mensal e abrangência territorial, estejam com status "agendado". Agendamentos solicitados e cancelados ou remarcados dentro da mesma competência mensal não entram no cálculo, pois deixam de ter status "agendado". Se o cancelamento ou remarcação ocorrer em competência posterior à solicitação, o agendamento é considerado no cálculo da competência original, pois naquela competência ainda constava como "agendado". Vagas reabertas por cancelamento ou remarcação podem ser ocupadas por outros requerentes, e esses novos agendamentos ou reagendamentos passam a integrar o cálculo do TMEA-PM. Assim, agendamentos cancelados ou remarcados não compõem o cálculo da competência em que não estejam mais como "agendados", mas os novos registros que ocuparem as vagas reabertas entram no cálculo (peça 72, p. 2).

I.2. Análise

23. Conforme exposto, o MPS reconheceu ter havido registro incorreto em lote nas remarcações efetuadas pela Administração em decorrência da greve dos peritos médicos, tendo sido registrado o motivo "Não atendimento de Sima no prazo legal" em vez de "Cancelamento/Remarcação do agendamento de origem".

24. Conforme consta da planilha à peça 74 destes autos, esses registros foram corrigidos, agora se apontando a greve como justificativa para a não realização do atendimento.

25. O MPS esclareceu que todas as solicitações de perícia médica que, ao final de determinado mês, permanecem com o status "agendado", entram no cálculo do TMEA-PM desse mês. Assim, deixam de compor o cálculo do TMEA-PM de determinado mês somente os agendamentos que deixaram de ter status "agendado", seja por cancelamento/remarcação do agendamento, seja pela efetiva realização da perícia médica.

26. Com base nisso, conclui-se que o registro incorreto do motivo "Não atendimento de Sima no prazo legal" em vez de "Cancelamento/Remarcação do agendamento de origem" não gerou distorção no cálculo atual do TMEA-PM, tendo em vista que sua fórmula hoje considera igualmente essas duas situações, da seguinte forma: (i) agendamentos solicitados e cancelados ou remarcados dentro da mesma competência mensal não entram no cálculo, pois deixam de ter status "agendado"; ou (ii) se o cancelamento ou remarcação ocorrer em competência posterior à solicitação, o agendamento é considerado no cálculo da competência original, pois naquela competência ainda constava como "agendado".

27. A despeito dessa ausência de distorção na forma de cálculo atual, entende-se necessário aprimorar a fórmula do TMEA-PM, a fim de incluir em seu cálculo as remarcações

causadas pela própria Administração. Isso porque a exclusão dessas remarcações gera distorções, especialmente em momentos de greve, por não se considerar no cálculo o tempo de espera total dos requerentes cuja perícia foi remarcada pela própria Administração, ou seja, por motivos alheios à vontade dos requerentes. Prejudica-se, assim, o efetivo monitoramento e a transparência à sociedade do desempenho da Administração na prestação de serviços públicos. Considera-se que o mais apropriado seria, no caso das referidas remarcações, manter o status "agendado" ou criar novo status que também componha o cálculo do TMEA-PM, de modo que esse indicador ***considere integralmente o período entre a data da solicitação original de agendamento da perícia e a data para a qual foi remarcada pela Administração****.*

28. A título de exemplo, considere-se uma perícia solicitada no primeiro dia do mês e inicialmente agendada para o dia 28 da mesma competência. Caso a Administração cancele ou remarque esse atendimento no dia 27 para data situada no mês seguinte, o registro poderá deixar de compor o cálculo do TMEA-PM da competência original. Nessa situação, embora o segurado já tenha permanecido praticamente todo o mês aguardando a realização da perícia, esse período de espera não seria refletido no indicador. A ocorrência reiterada de situações dessa natureza pode, portanto, resultar em subestimação do tempo médio efetivamente suportado pelos segurados.

29. Diante do exposto, considera-se ***procedente*** *a alegação do denunciante, cabendo* ***recomendação*** *ao MPS para aprimoramento da metodologia de cálculo do indicador TMEA-PM.*

CONCLUSÃO

26. Com base nos elementos constantes dos autos, propõe-se que a presente denúncia seja considera ***parcialmente procedente****, cabendo* ***recomendação*** *ao MPS (itens 6 e 29).*

PROCESSOS CONEXOS

Número do TC	*Descrição Sumária*	*Estado Atual / Situação*
008.711/2023-2	*Auditoria de natureza operacional integrada com aspectos de conformidade com o objetivo de avaliar a eficiência e a conformidade da gestão de benefícios por incapacidade operacionalizados pelo INSS, com foco na perícia médica.*	*Encerrado. Acórdão 520/2024-TCU Plenário (Relator: Ministro Aroldo Cedraz).*
007.857/2025-0	*Auditoria no Atestmed.*	*Aberto, aguardando providências (Acórdão 2.746/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira).*
007.351/2026-7	*Acompanhamento do tema "Concessão e Pagamento de Benefícios Previdenciários' da Lista de Alto Risco.*	*Aberto, aguardando pronunciamento do gabinete de ministro.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer parcialmente da presente denúncia, satisfeitos, em parte, os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar esta denúncia parcialmente procedente;

c) recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, promova alteração do cálculo do Tempo Médio de Espera do Agendamento da Perícia Médica (TMEA-PM), de forma que esse indicador considere o tempo de espera total dos requerentes cuja perícia foi remarcada pela própria Administração, por motivos alheios à vontade deles;

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

e) informar ao denunciante, ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao interessado 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

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, noticiando supostas irregularidades relacionadas ao bloqueio integral das agendas dos Peritos Médicos Federais pelo Ministério da Previdência Social (MPS) durante a greve da categoria, iniciada em 20/8/2024, e ao registro, em sistema informatizado, de motivo inverídico para o cancelamento de perícias médicas.

Em linhas gerais, o denunciante apresentou as seguintes alegações:

a) o Ofício Circular SEI 15/2025/MPS, de 23/5/2025, que determinou o bloqueio das agendas dos peritos grevistas, com desconto integral da remuneração e remarcação das perícias para os peritos não aderentes ao movimento, viola o direito de greve, os princípios da eficiência e da isonomia, e configura descumprimento das decisões do Superior Tribunal de Justiça, proferidas nos processos TutCautAnt 336/DF e PET 16.729/DF, que fixaram contingente mínimo de peritos em atividade; e

b) para operacionalizar o bloqueio, estaria sendo inserida no sistema, como motivo do cancelamento das perícias, a informação inverídica “Sima não atendido” – Solicitação de Informação ao Médico Assistente –, o que distorceria as estatísticas do Tempo Médio de Espera para Agendamento da Perícia Médica Federal (TMEA-PM).

Ao apreciar a instrução inicial, decidi, por despacho (peça 29), conhecer parcialmente da denúncia, por não competir a esta Corte de Contas o exame de controvérsia trabalhista entre servidores e a Administração; indeferir a medida cautelar, ausente o perigo na demora; e realizar a oitiva do MPS e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sobre o registro recorrente do motivo “Sima não atendido” e sobre a possibilidade de remarcação da perícia pelo segurado.

Em resposta à oitiva, o MPS sustentou que os cancelamentos e as remarcações não integram a base de cálculo do TMEA-PM, independentemente da justificativa registrada, e que o direito à remarcação é assegurado ao segurado nos casos de cancelamento por ato da Administração.

A unidade técnica considerou os esclarecimentos insuficientes, por não indicar qual motivo foi efetivamente registrado nas remarcações decorrentes da greve, e propôs nova diligência, com a oportunidade de comentários sobre possível proposta de alteração da metodologia do indicador, na forma do art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

Não respondidos esses pontos, e diante de aparente contradições quanto à inclusão das remarcações no cálculo do indicador, a diligência foi reiterada por meio dos Ofícios 53419 e 53545/2025-TCU/Secomp-4 (peças 63 e 64).

Em resposta, o MPS reconheceu que, no início da greve, houve intercorrência sistêmica nas remarcações em lote: o sistema registrou, para o cancelamento das tarefas vinculadas aos agendamentos, o motivo "Não atendimento de Sima no prazo legal", em vez de "Cancelamento ou Remarcação do agendamento de origem".

Informou, ainda, ter acionado a área de tecnologia da informação para corrigir os registros e que a inconsistência não afetou o atendimento do cidadão nem o cálculo do TMEA-PM. Esclareceu que o indicador registra os requerimentos que, ao fim de cada competência mensal, permaneçam com status "agendado", e que a greve, embora não seja motivo próprio de cancelamento, autoriza mais de uma remarcação quando o não atendimento decorre de responsabilidade da Administração.

A unidade técnica concluiu que o registro incorreto não gerou distorção na fórmula atual do TMEA-PM, mas que esta merece aprimoramento, para alcançar as remarcações promovidas pela própria Administração. Diante disso, propôs conhecer parcialmente da denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, recomendar ao MPS a alteração da metodologia de cálculo do indicador, levantar o sigilo dos autos, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante, e dar ciência aos interessados.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho a instrução da AudBenefícios, que incorporo às razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

A denúncia, em parte, satisfaz os requisitos de admissibilidade, conforme já assentei no despacho à peça 29. A alegação de ofensa ao direito de greve não comporta conhecimento, por versar controvérsia entre servidores e a Administração, estranha à competência desta Corte de Contas.

Outrossim, a alegação de ofensa aos princípios da eficiência e da isonomia, supostamente em razão cancelamento de perícias, trata do contingente mínimo a ser mantido em atividade durante o movimento grevista, matéria já submetida ao Superior Tribunal de Justiça, que indeferiu o pedido de liminar para suspender a medida (TutPrv na Pet 16.729/DF, relator o E. Ministro Marco Aurélio Bellizze, em decisão monocrática de 20/3/2025).

O exame de mérito restringe-se, portanto, ao registro dos motivos de cancelamento das perícias médicas.

Ao determinar a oitiva, consignei que o registro de motivo falso, além de distorcer estatística relevante da política previdenciária, transfere ao segurado a responsabilidade por cancelamento a que não deu causa, com risco de perda do direito à remarcação e de tratamento do episódio como falta do próprio requerente.

A apuração confirmou a primeira parte da alegação e afastou a consequência mais gravosa. O MPS admitiu que remarcações determinadas pela Administração foram lançadas, em lote, com o motivo "N*ão atendimento de Sima*[44] *no prazo legal*", registro que não corresponde ao que, de fato, ocorreu. Os lançamentos foram corrigidos no curso da instrução, passando a apontar a greve como justificativa da não realização do atendimento (peça 74). De outro lado, a remarcação decorrente de ato da Administração não consome o direito do segurado e admite repetição, o que preserva o acesso à perícia.

Subsiste, porém, questão de maior alcance, que a denúncia teve o mérito de revelar: a própria metodologia do indicador. O TMEA-PM computa apenas os requerimentos que permaneçam com status "*agendado*" ao fim da competência mensal. A perícia remarcada por ato da Administração

[44] Solicitação de Informação ao Médico Assistente (SIMA).

perde esse *status* e sai do cálculo, e com ela desaparece o tempo que o segurado já teve que esperar. O exemplo trazido pela unidade técnica é ilustrativo: perícia solicitada no primeiro dia do mês, agendada para o dia 28 e remarcada pela Administração antes dessa data, deixa de compor o cálculo do mês original, embora o requerente tenha aguardado praticamente todo o período.

O efeito é a subestimação sistemática do tempo de espera, tanto maior quanto mais numerosas as remarcações de ofício, precisamente o que se verifica em período de greve. Indicador com essas características, que se torna menos sensível justamente quando o serviço mais se degrada, perde a serventia para o monitoramento da política e para a prestação de contas do desempenho da Administração à sociedade.

Acolho, portanto, a proposta de recomendação para que o MPS aprimore o cálculo do TMEA-PM, para que o indicador **considere o tempo integral de espera dos requerentes** cuja perícia foi remarcada por motivo alheio à vontade deles. Cabe ao Ministério eleger a solução técnica adequada, seja a manutenção do *status* "*agendado*", seja a criação de *status* próprio que componha o cálculo.

Acolho, ainda, a proposta de levantamento do sigilo destes autos, preservadas as peças que contenham informação pessoal do denunciante.

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

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2597/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.584/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social.
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: Anna Paula Araujo Goncalves de Oliveira (66485/OAB-DF), Marina Ratti de Andrade (68562/OAB-DF), Larissa Martins da Silva (63472/OAB-DF) e Paulo Vitor Liporaci Giani Barbosa (50301/OAB-DF), representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito do bloqueio das agendas dos Peritos Médicos Federais pelo Ministério da Previdência Social, (MPS), durante a greve da categoria, e do registro, em sistema informatizado, de motivo inverídico para o cancelamento de perícias médicas;

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 parcialmente da denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. recomendar ao Ministério da Previdência Social, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, promova a alteração do cálculo do Tempo Médio de Espera do Agendamento da Perícia Médica (TMEA-PM), para que esse indicador considere o tempo de espera total dos requerentes cuja perícia foi remarcada pela própria Administração, por motivos alheios à vontade dos requerentes;

9.3. 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; e

9.4. comunicar esta decisão ao denunciante, ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao interessado.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2597-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 014.242/2021-4
Natureza: Recurso de Reconsideração
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Responsável: Marcello Roberto Leite Soares (245.463.303-59)
Interessado: Município de Bom Princípio do Piauí - PI (41.522.194/0001-72)
Representação legal: Vitoria Alzenir Pereira do Nascimento (18.989/OAB-PI), Bruna Ferreira de Andrade Pedrosa (19.150/OAB-PI) e outros, representando Prefeitura Municipal de Bom Princípio do Piauí - PI; Diogo Josennis do Nascimento Vieira (8754/OAB-PI) e Luan Cantanhede Bezerra de Oliveira (17.571/OAB-PI), representando Marcello Roberto Leite Soares.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.

TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO COM ENTE MUNICIPAL, DESTINADO À ASSISTÊNCIA FINANCEIRA PARA EQUIPAGEM DE UNIDADES ESCOLARES. ROMPIMENTO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS E A APLICAÇÃO DA DESPESA, ANTE A TRANSFERÊNCIA DA VERBA DA UNIÃO DA CONTA VINCULADA AO AJUSTE PARA A CONTA DE TITULARIDADE DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE COMPROVADO BENEFÍCIO AO ENTE MUNICIPAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO REGULAR EMPREGO DA DESPESA NA FINALIDADE DO AJUSTE. EXCLUSÃO DO MUNICÍPIO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO EX-PREFEITO. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria de Tomada de Contas Especial (AudTCE) e pelo Ministério Público junto ao TCU (peças 108-110):

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcello Roberto Leite Soares (peças 87-90), pelo qual contesta o Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 3/12/2025 (peça 83).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, relativa à aplicação dos recursos federais repassados ao município de Bom Princípio do Piauí/PI por meio de termo de compromisso firmado em 2012.

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

9.1. excluir o município de Bom Princípio do Piauí/PI da relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Marcello Roberto Leite Soares, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, "b" e "c", 19, caput, 23, III, da Lei 8.443/1992;

9.3. condenar o Sr. Marcello Roberto Leite Soares ao pagamento da importância abaixo descrita, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, corrigida monetariamente e acrescida dos encargos legais pertinentes, calculados a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5.7.2012	*619.313,14*

9.4. aplicar ao Sr. Marcello Roberto Leite Soares a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, I, do RI/TCU, no valor de R$ 390.000,00 (trezentos e noventa mil reais), fixando-lhe 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 do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Marcello Roberto Leite Soares 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;

9.6. 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;

9.7. 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-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do RI/TCU;

9.8. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

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

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Marcello Roberto Leite Soares, Prefeito do Município de Bom Princípio do Piauí/PI (gestão 2009/2012), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município por força do Termo de Compromisso PAR 3584/2012, cujo objeto é descrito como (peça 17, p. 1):

Adquirir, por meio de assistência financeira do FNDE, equipamentos para climatização das escolas da rede municipal de ensino (condicionador de ar), projetor multimídia para as salas de aula das unidades escolares da rede municipal de ensino, pelo Programa Nacional de Tecnologia Educacional - Projetor Proinfo, mobiliário para as salas de aula das unidades escolares (conjunto aluno e conjunto professor), conforme plano elaborado, e veículo apropriado para o transporte escolar terrestre (ônibus)

4. O valor total do ajuste é de R$ 619.313,14 (peças 3-4), totalmente a cargo do órgão concedente, e a vigência compreendeu o período entre 1º/6/2012 a 31/3/2016, com prazo para a apresentação das contas até 9/11/2017.

5. Em razão da omissão no dever de prestar contas e da não devolução dos recursos disponibilizados pelo FNDE, o Relatório de TCE 563/2020-Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/MEC concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito e com débito original correspondente ao valor transferido ao município (peça 17).

6. No âmbito do TCU, foi realizada a citação do ex-prefeito e do município, pelo valor apurado na fase interna das contas especiais, pois o ente poderia ter sido beneficiado pelo emprego dos recursos federais com desvio de finalidade (peças 29-49).

7. As alegações de defesa do ex-alcaide e do município (peças 50 e 52) foram examinadas na AudTCE, sendo proposto fixar novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito pelo município, em vista da presunção de boa-fé do ente estatal, nos termos do artigo 12, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443/92, c/c o artigo 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU (peças 54-56), havendo a concordância do Ministério Público/TCU (peça 57) e do relator a quo (peça 59).

8. Proferido o Acórdão 13.757/2023-TCU-1ª Câmara (peça 58), não houve o recolhimento do débito, ensejando o prosseguimento do feito, com nova instrução na AudTCE, desta feita propondo a atribuição de débito ao município, por ter sido beneficiário dos recursos, em desvio de finalidade,

além da aplicação de multa ao ex-prefeito, com fulcro no artigo 58, III, da Lei 8.443/1992, pela transferência irregular dos recursos federais da conta específica do TC PAR 3584/2012 em sua gestão (peças 78-80).

9. O Ministério Público/TCU anuiu à proposta da unidade técnica (peça 81), entretanto, o relator a quo propôs a exclusão do município da relação processual, além da atribuição de débito e aplicação de multa com fulcro no artigo 58 da Lei Orgânica/TCU ao Sr. Marcello Roberto Leite Soares (peça 84).

10. Isso porque constatou-se, no âmbito de ação civil de improbidade administrativa movida em face do ex-prefeito, que os recursos do TC PAR 584/2012 transferidos da conta específica do ajuste para uma conta movimento de titularidade do município, posteriormente, beneficiaram pessoalmente o ora recorrente, além de familiares.

11. Foi exarado, então, o Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário (peça 83) na linha do voto condutor do relator a quo (peça 84).

12. Irresignado com o decisum, Marcello Roberto Leite Soares interpôs recurso de reconsideração (peças 87-90), o qual se passa a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs (peça 92) conhecer o recurso de reconsideração de Marcello Roberto Leite Soares, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário, com fulcro nos artigos 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992, o que foi ratificado por despacho do relator (peça 98).

EXAME DE MÉRITO

14. ***Delimitação do recurso***

14.1. O recurso de Marcello Roberto Leite Soares envolve questões sobre:

a) ocorrência de desvios de finalidade ou de objeto;

b) responsabilidade pela prestação de contas do TC PAR 3584/2012; e

c) aplicação do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB).

14.2. As teses defendidas pelo recorrente, bem como os argumentos que procuram corroborá-las, passam a ser analisadas.

14.3. Antes, porém, faz-se breve reanálise da eventual ocorrência da prescrição, matéria de ordem pública.

15. ***Questão: prescrição***

15.1. O marco inicial da contagem prescricional é a data de 10/11/2017, dia útil seguinte ao fim do prazo para a apresentação das contas, vez que houve omissão quanto a esse dever, nos termos do artigo 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022.

15.2. A partir de então a contagem foi interrompida por alguns atos apuratórios de natureza objetiva (art. 5º, inciso II, da resolução) ou subjetiva personalíssima (art. 5º, inciso I, da resolução) até a prolação do Acórdão 2.887/2025-TCU-1ª Plenário em 3/12/2025, a exemplo, dentre outros: (a) notificação recebida em 31/1/2018 (peças 8, p. 5 e 10, p. 3), (b) Parecer 3705/2019/Daapc/Caapc/Cgpes/Digap, de 20/8/2019 (peça 6), (c) Relatório de TCE 563/2020-Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/MEC, de 23/2/2021 (peça 17), (d) instrução técnica de 30/9/2021 (data de juntada ao sistema e-TCU) (peça 29), (e) citação em 23/11/2021 (peças 37 e 45), (f) instrução

técnica de 23/6/2023 (peça 54), (g) Acórdão 13.757/2023-TCU-1ª Câmara, de 5/12/2023 (peça 58), (h) instrução técnica de 27/1/2025 (peça 78), (i) Parecer do MP/TCU, de 29/4/2025 (peça 81) e (j) Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário, de 3/12/2025 (peça 83).

15.3. Nota-se, então, que não transcorreu in albis período superior aos cinco anos próprio da prescrição ordinária, tampouco aos três anos característicos da prescrição intercorrente desde o início da contagem até o acórdão recorrido ser exarado (arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022).

16. ***Questão: Desvio de finalidade***

16.1. No recurso é defendia a tese de que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos do TC PAR 3584/2012, mas, sim, desvio de objeto.

16.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) os recursos do TC PAR 3584/2012 foram transferidos para conta corrente de titularidade do município a fim de amenizar as dificuldades financeiras existentes à época, e os extratos bancários comprovariam que sua utilização foi em prol da municipalidade;

b) a instrução à peça 29 confirma esse fato ao mencionar que "as despesas foram realizadas em benefício do ente federado"; e

c) houve, então, desvio de objeto no emprego dos recursos e, não, desvio de finalidade, e alude a julgados do TCU e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, dispensando a restituição dos recursos nesta situação.

Análise

16.3. O recurso de reconsideração interposto por Marcello Roberto Leite Soares basicamente repete ipsis litteris o teor das alegações de defesa apresentadas na fase de citação (peça 52).

16.4. Assim, os extratos bancários disponíveis não mostram por si sós que os recursos transferidos da conta corrente específica do TC PAR 3584/2012 para uma conta movimento de titularidade do município foram utilizados em prol dos munícipes, seja com desvio de finalidade - como alega o recorrente -, seja com desvio de objeto.

16.5. Os extratos mostram tão somente as datas em que os recursos foram transferidos a débito da conta específica do ajuste e aquelas em que foram posteriormente debitadas da conta movimento municipal (peça 4 e peça 14, p. 3-6).

16.6. Portanto, não há qualquer comprovação da destinação dos recursos para além dos próprios argumentos. Faltam notas fiscais, recibos, notas de empenho, contratos e ordens de pagamento, entre outros elementos probatórios porventura existentes, a garantir com razoável confiabilidade que as despesas foram realizadas, sem dizer demonstrar o nexo entre recursos transferidos da conta do TC PAR 3584/2012 e tais despesas.

16.7. Melhor aproveitaria ao recorrente se houvesse trazido aos autos a comprovação da alegada destinação, com desvio de finalidade, dos recursos recebidos pelo Município de Bom Princípio do Piauí/PI por força do TC PAR 3584/2012. Em casos assim, o débito decorrente da transferência indevida entre contas pode vir a ser imputado ao próprio ente estatal beneficiado, se acaso constatado o desvio.

16.8. De outro turno, no denominado desvio de objeto, a finalidade é preservada, inclusive, sem ensejar algum débito, desde que demonstrado o nexo entre as despesas e os recursos recebidos da União (Acórdãos 1.798/2016-TCU-1ª Câmara, Min. Marcos Bemquerer; e 3.594/2022-TCU-2ª Câmara, Min. Aroldo Cedraz).

16.9. Ao retirar recursos federais transferidos ao município da conta específica do termo

de compromisso, sem depois esclarecer a efetiva destinação que lhes foi dada, o ex-prefeito prejudicou sobremaneira a possibilidade de estabelecer o nexo entre os recursos e as despesas que alega haver realizado em prol da população local em objeto similar ao do TC PAR 3584/2012. O nexo entre recursos e despesas é elemento essencial na jurisprudência do TCU para a regularidade das contas.

Para fins de comprovação das despesas na execução de convênio, a mera existência de lançamentos contábeis não se presta a substituir os documentos fiscais, porquanto estes é que fundamentam aqueles. (Acórdão 3.000/2016-TCU-Plenário; Min. Ana Arraes)

Não é possível reconhecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução do objeto quando a documentação da prestação de contas não demonstrar, de forma inequívoca, que os recursos transferidos ao município foram efetivamente utilizados na execução do objeto pactuado. (Acórdão 5.795/2011-TCU-2.ª Câmara; Min. Aroldo Cedraz)

A demonstração da existência do nexo de causalidade entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração. (Acórdão 6.582/2010-TCU-1.ª Câmara; Min. Subs. Marcos Bemquerer)

16.10. Vale dizer que, mesmo com a movimentação dos recursos em outra conta bancária que não a específica que deveria mantê-los, é possível excepcionalmente estabelecer tal nexo, desde que a partir de significativos e plausíveis indícios (Acórdão 274/2008-TCU-Plenário (Min. Raimundo Carreiro) e 8.250/2021-TCU-2ª Câmara (Min. Bruno Dantas).

A não utilização da conta específica do convênio não constitui, por si só, fator impeditivo para que seja reconhecido o nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos, desde que o conjunto probatório existente nos autos permita que se faça a correlação necessária para a caracterização do nexo. (Acórdão 6785/2025-TCU-1ª Câmara; Min. Subs. Augusto Sherman)

16.11. Para tanto, preferencialmente há que se demonstrar, por exemplo, a correlação temporal entre notas fiscais, emissão de cheques, saques ou transferências bancárias, contratos e o avanço físico de uma obra (Acórdão 12.472/2016-TCU-2ª Câmara, Min. Vital do Rêgo), ou, ao menos, que há fortes indícios nesse sentido.

16.12. O seguinte excerto do voto que orientou o Acórdão 742/2010-TCU-2ª Câmara (Min. Raimundo Carreiro) bem se amolda ao caso presente:

6. Os extratos bancários da conta vinculada ao convênio configuram-se como documentos de fundamental importância para deixar clara a movimentação bancária dos recursos e, assim, demonstrar a necessária correlação entre as verbas recebidas e a sua aplicação no objeto conveniado.

7. Ademais, como se sabe, de acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-lei nº 200/67, o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos cabe ao responsável por seu gerenciamento.

8. O recorrente teve diversas oportunidades para exibir os documentos faltantes, não o fazendo. Mesmo agora, ao apresentar o presente recurso, não traz qualquer documento que venha a dar suporte à alegação de regularidade na aplicação das verbas públicas. Não são oferecidas informações nem qualquer elemento novo em relação ao julgamento original, capazes de afastar as graves irregularidades.

16.13. De fato, faz-se oportuno registrar que, nos processos relativos ao controle financeiro da Administração Pública, a culpa daqueles que utilizam recursos públicos é legalmente presumida, ainda que não se configure ação ou omissão dolosa, admitida prova em contrário, a cargo do responsável.

16.14. Significa que, na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio

básico, a inversão do ônus da prova, ou seja, cabe ao responsável demonstrar a boa aplicação dos valores públicos a ele confiados, conforme o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, além do art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 1.895/2014-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes, e 2.491/2016-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar).

Não cabe ao TCU produzir provas, organizar informações, realizar perícias ou adotar qualquer medida tendente a revelar o nexo de causalidade entre recursos transferidos e despesas efetuadas, pois compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais. (Acórdão 3.623/2015-TCU-1.ª Câmara; Min. José Múcio)

O gestor que subscreve o convênio contrai a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições, incluindo o ônus de comprovar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos (Acórdão 3.101/2016-TCU-1ª Câmara; Min. Bruno Dantas)

16.15. Todavia, nota-se que o ex-prefeito, ao praticamente repetir, em sede de recurso, os mesmos argumentos apresentados em alegações de defesa, novamente deixa de comprovar documentalmente que os recursos do TC PAR 3584/2012 foram destinados a despesas em benefício do município.

16.16. Imperioso comentar que um dos pressupostos do Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário foi a sentença proferida no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa movida em face do ora recorrente, na Justiça Federal do Piauí, com trâmite na Subseção Judiciária de Parnaíba/PI (Processo 3507- 69.2013.4.01.4002), na qual foi apurado que recursos originários do TC PAR 3584/2012 foram retirados da conta movimento da municipalidade em benefício do Sr. Marcello Roberto Leite Soares e de familiares seus (peça 82).

16.17. Pesquisa ao site da Justiça Federal no Piauí revela que o recurso de Apelação interposto pelo Sr. Marcello Roberto (ApCiv 0003507-69.2013.4.01.4002) foi desprovido por acórdão de 15/10/2025 e os subsequentes embargos de declaração rejeitados por recente acórdão de 25/3/2026.

16.18. O recorrente não aduziu qualquer argumento a respeito dessas decisões do Poder Judiciário.

16.19. Em adição, e apenas à título de comentário, ao ser comunicado do Despacho sobre a admissão do recurso de reconsideração neste processo, o Ministério Público Federal encaminhou cópia da supramencionada sentença proferida na ação de improbidade administrativa e, também, da Denúncia oferecida em face do ora recorrente e de outras pessoas, com trâmite na Justiça Federal da 1ª Região, no âmbito de processo criminal (Processo 1000824-61.2021.4.01.4002) (peça 107, p. 22-67).

17. ***Questão: Responsabilidade pela prestação de contas***

17.1. No recurso é defendida a tese de que cabia ao prefeito sucessor do recorrente prestar contas dos recursos do TC PAR 3584/2012.

17.2. O recorrente argumenta que o prazo para prestar contas expirou na gestão seguinte, atraindo para o prefeito sucessor a responsabilidade pela ausência das contas, e alude a julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Análise

17.3. A obrigação primária de prestar contas recai sobre o prefeito em cuja gestão coincidir o prazo final para fazê-lo, conforme pacífica jurisprudência do TCU (Acórdão 3.576/2019-TCU-2ª Câmara; Min. Ana Arraes). Porém, tal obrigação se refere à montagem do processo de contas e seu subsequente encaminhamento ao órgão que disponibilizou os recursos.

17.4. De outro turno, a obrigação do prefeito que efetivamente geriu os recursos federais

é primordialmente de natureza material, enquanto responsável pelos recursos dispendidos durante a sua própria gestão (Acórdãos 6.402/2015-TCU-2ª Câmara, Min. Ana Arraes; 3.576/2019-TCU-2.ª Câmara, Min. Ana Arraes; e 11.018/2021-TCU-1ª Câmara, Min. Vital do Rêgo).

17.5. No caso, os recursos do TC PAR 3584/2012 foram integralmente transferidos da conta corrente específica do ajuste durante a gestão do prefeito recorrente, embora o prazo para a apresentação da prestação de contas tenha expirado na gestão seguinte, fato que não desonera o antecessor do ônus de comprovar o regular emprego dos recursos no período de sua gestão, conforme a jurisprudência do TCU citada a seguir:

O fato de o prazo final para prestação de contas adentrar o mandato do prefeito sucessor não desonera o antecessor do ônus de comprovar o regular emprego dos recursos federais efetivamente gastos no período de sua gestão (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c arts. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 5º, inciso I, da Lei 8.43/1992), independentemente de eventual responsabilidade do sucessor por omissão no dever de prestar contas (Súmula TCU 230) (Acórdãos 5.067/2025-TCU-2ª Câmara, Min. Antônio Anastasia e 7.587/2024-TCU-1ª Câmara, Min. Benjamin Zymler)

O prefeito da época do repasse dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola responde, em caso de omissão no dever de prestar contas da parcela diretamente destinada à edilidade, pelo débito resultante da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, com a concomitante irregularidade das contas (Acórdão 2.301/2019-TCU-1ª Câmara; Min. Augusto Nardes)

17.6. Vale repisar comentário anterior nesta instrução, no sentido de que, nos processos de controle externo no TCU, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova, em especial quando se trata de processos de contas, sejam ordinárias ou especiais.

17.7. Assim, cabe ao gestor, ou agente político máximo do ente federado, demonstrar a boa aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade, em decorrência do que dispõem o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o artigo 66 do Decreto 93.872/1986, além da legislação aplicável ao caso concreto em específico (Acórdãos 1.895/2014-TCU-2ª Câmara, Min. Ana Arraes; e 2.491/2016-TCU-1ª Câmara, Min. Walton Alencar).

18. ***Questão: Aplicação da LINDB***

18.1. No recurso, é defendida a tese de que deve ser aplicada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB em benefício do recorrente.

18.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) o artigo 22 da LINDB prevê que a interpretação de normas sobre gestão pública deve considerar todos os obstáculos e dificuldades enfrentadas pelo gestor no exercício de sua função, em atenção ao princípio da primazia da realidade;

b) o recorrente aplicou os recursos do TC PAR 3584/2012 em benefício dos munícipes em razão das dificuldades financeiras do município, sendo este o comportamento possível e adequado à época, sem dolo ou culpa grave, e alude a julgado do TCU sobre o tema.

Análise

18.3. Sobre não haver algum erro grosseiro na conduta do recorrente, o artigo 22, § 1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 prescreve que a conduta configuradora do erro grosseiro a que alude o artigo 28 da LINDB deve ser avaliada no caso concreto, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado (Acórdãos 1.565/2024-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Subs. Marcos Bemquerer Costa; 11.674/2023-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus; e 3.327/2019-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo).

18.4. Neste processo, o aresto combatido considerou que a ausência de documentação comprobatória do nexo entre recursos disponibilizados pelo FNDE e alguns lançamentos bancários configuraria um erro grosseiro, pois implicou na inobservância de obrigação básica imposta a todos que gerem recursos públicos, e para a qual o ora recorrente não aduziu qualquer comprovação das dificuldades alegadamente enfrentadas durante seu período de gestão do município.

A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do "administrador médio" utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o "erro grosseiro" a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018. (Acórdão 1628/2018-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler)

18.5. De todo modo, cabe comentar que, relativamente à obrigação de ressarcir o débito apurado num caso concreto, há linha jurisprudencial no Tribunal no sentido de que o dever de indenizar o prejuízo não requer alguma gradação da culpa, tendo em vista o status constitucional da matéria, conforme o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (Acórdãos 5.547/2019-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler; 7.982/2020-TCU-1ª Câmara, Min. Benjamin Zymler; e 5.284/2025-TCU-2ª Câmara, Min. Augusto Nardes).

CONCLUSÃO

19. Da análise anterior, conclui-se que:

a) a ausência de elementos probatórios não permite acatar o argumento de que os recursos federais provenientes do TC 3584/2012 foram destinados a despesas em benefício do Município de Bom Princípio do Piauí/PI e com desvio de finalidade;

b) a responsabilidade pela prestação de contas material do TC PAR 3584/2012, incluindo as execuções física e financeira do ajuste, cabe ao seu efetivo gestor, ainda que a responsabilidade primária e formal pelo envio das contas seja do gestor em cujo período de gestão finda o prazo para esse mister; e

c) a ausência de qualquer comprovação das despesas alegadamente realizadas configura o erro grosseiro descrito no Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), pois a apresentação da documentação pertinente é conduta que se espera de um gestor de capacidade ao menos mediana, além de não restarem claros os obstáculos e as dificuldades na condução do município, argumentados no recurso.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Marcello Roberto Leite Soares contra o Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33, da Lei 8443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcello Roberto Leite Soares, ex-prefeito do município de Bom Princípio do Piauí/PI (gestão 2009-2012), contra o Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

A deliberação recorrida apreciou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão de irregularidades na aplicação dos recursos federais repassados ao referido município por meio do Termo de Compromisso PAR 3584/2012, cujo objeto consistia na aquisição de equipamentos de climatização, projetores multimídia, mobiliário escolar e veículo para transporte escolar, no valor total de R$ 619.313,14, integralmente a cargo da concedente.

A deliberação recorrida, entre outras medidas, excluiu o município da relação processual, julgou irregulares as contas do recorrente, condenando-o ao pagamento do débito histórico de R$ 619.313,14 e à multa de R$ 390.000,00, além de tê-lo inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal por oito anos.

A condenação decorreu da comprovação de que os recursos do ajuste foram transferidos da conta bancária específica para conta de titularidade do ente municipal, sem que houvesse comprovação das despesas alegadamente realizadas em benefício da municipalidade.

Nesta feita, irresignado, o recorrente sustenta, em síntese: não ter havido desvio de finalidade, mas mero desvio de objeto, porquanto os recursos teriam sido aplicados em prol da municipalidade em razão de dificuldades financeiras; atribuição da responsabilidade pela prestação de contas caberia ao prefeito sucessor, em cuja gestão expirou o prazo para cumprimento desse mister; e aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em seu favor, dada a ausência de erro grosseiro em sua conduta e a existência de circunstâncias que teriam limitado ou condicionado a ação do agente.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em pareceres uniformes, propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo E. Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifesta-se de acordo com o encaminhamento da Unidade Técnica, com ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza no exame da prescrição, embora acatando os ditames da Resolução-TCU 344/2022.

Feito o necessário resumo, **passo a decidir**.

Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade do recurso de reconsideração, constante do despacho de peça 98, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RITCU.

Quanto ao mérito, acompanho as conclusões e os encaminhamentos da unidade instrutora, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que passo a tecer.

De ofício, e por se tratar de matéria de ordem pública, examino a ocorrência de prescrição. O termo inicial da contagem prescricional deu-se em 10/11/2017, dia útil seguinte ao fim do prazo para apresentação das contas, ante a omissão nesse dever (art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022). A partir de então, sucederam-se diversos marcos interruptivos, detalhados no item 15.2 da instrução reproduzida no relatório precedente, entre os quais destaco: notificação recebida em 31/1/2018 (peças 8, p. 5 e 10, p. 3); Parecer 3705/2019/Daapc/Caapc/Cgpes/Digap, de 20/8/2019 (peça 6); o Relatório de TCE 563/2020-Direc/Cotce/Cgapc/Difin-Fnde/MEC, de 23/2/2021 (peça 17); instrução técnica de 23/6/2023 (peça 54); Acórdão 13.757/2023-TCU-1ª Câmara, de 5/12/2023 (peça 58); instrução técnica de 27/1/2025 (peça 78); Parecer do MP/TCU, de 29/4/2025 (peça 81); e Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário, de 3/12/2025 (peça 83).

Ao analisar os eventos processuais, verifica-se que não houve o transcurso de mais de cinco anos sem análise e apuração dos fatos pela Administração, tampouco o fluxo de mais de três anos sem movimentação processual relevante. Assim, não se consumaram as prescrições ordinária e

intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva.

No tocante à alegação de que teria havido desvio de objeto, e não desvio de finalidade, o recurso limita-se a repetir os argumentos já apresentados em sede de alegações de defesa, sem trazer aos autos nenhum elemento probatório novo capaz de infirmar a decisão recorrida. Os extratos bancários disponíveis demonstram tão somente as datas em que os recursos foram transferidos da conta específica do ajuste e posteriormente debitados da conta movimento municipal, sem nenhuma comprovação da efetiva destinação dada a tais valores.

Com efeito, seria imprescindível a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas alegadamente realizadas no objeto do ajuste, mediante rastreamento dos valores por meio de conciliação entre os extratos bancários da conta vinculada ao ajuste e da conta de titularidade do município, em confronto com as notas fiscais, recibos, notas de empenho, contratos e ordens de pagamento, dentre outros elementos capazes de conferir confiabilidade à execução. Nada disso foi apresentado.

Cabe repisar que, nos processos de controle externo em que se analisam transferências voluntárias, prevalece a inversão do ônus da prova, competindo ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, a teor do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Ao retirar os recursos federais da conta específica do termo de compromisso sem esclarecer sua efetiva destinação, o recorrente inviabilizou o estabelecimento do necessário nexo entre os valores repassados e as despesas que alega haver realizado.

Ademais, a insubsistência da tese recursal é reforçada pelo fato de, no âmbito de ação civil de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal em face do recorrente (Processo 3507-69.2013.4.01.4002), em trâmite na Justiça Federal no Estado do Piauí, Subseção Judiciária de Parnaíba/PI, foi comprovado que os valores retirados da conta movimento do município beneficiaram pessoalmente o recorrente e respectivos familiares. Pesquisa realizada pela Unidade Técnica revela que o recurso de Apelação interposto pelo Sr. Marcello Roberto (ApCiv 0003507-69.2013.4.01.4002) foi desprovido pelo acórdão proferido em 15/10/2025, e os subsequentes embargos de declaração rejeitados por recente acórdão exarado em 25/3/2026.

Quanto à alegada responsabilidade do prefeito sucessor pela prestação de contas, também não assiste razão ao recorrente. A obrigação primária e formal de encaminhar as contas recai, de fato, sobre o gestor em cuja gestão expira o prazo para tanto. Contudo, a obrigação de comprovar o regular emprego dos recursos, sob o ponto de vista material, cabe ao gestor que efetivamente os administrou. No caso, os recursos foram integralmente transferidos da conta específica durante a gestão do recorrente, o que não o desonera do ônus de comprovar sua boa aplicação, independentemente de eventual responsabilidade do sucessor por omissão no dever de prestar contas, conforme pacífica jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdãos 5.067/2025-TCU-2ª Câmara, relator E. Ministro Antônio Anastasia, e 7.587/2024-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Benjamim Zymler).

Por fim, no que se refere à invocação da LINDB, o acórdão recorrido considerou, acertadamente, que a ausência de documentação comprobatória do nexo entre os recursos disponibilizados e sua destinação configura erro grosseiro equivalente a culpa grave, pois implica descumprimento de obrigação básica imposta a todos os gestores de recursos públicos, quanto à demonstração do escorreito emprego da verba pública da União a ele confiada nos fins colimados pelo ajuste.

O recorrente não logrou demonstrar, de forma concreta, os obstáculos e dificuldades reais

que teria enfrentado, à época, conforme dispõe o art. 22, § 1º, do Decreto-Lei 4.657/1942, limitando-se a aduzir alegações genéricas acerca de dificuldades financeiras do município. Ademais, relativamente ao dever de ressarcir, a jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que a obrigação de indenizar o dano não requer gradação da culpa, dado o *status* constitucional da matéria.

Concluo, portanto, que as razões recursais apresentadas pelo Sr. Marcello Roberto Leite Soares são insuficientes para elidir as irregularidades e a responsabilidade que lhe foram imputadas, razão pela qual o presente recurso de reconsideração não deve ser provido.

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 tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2598/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.242/2021-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Município de Bom Princípio do Piauí - PI (41.522.194/0001-72).
3.2. Responsável: Marcello Roberto Leite Soares (245.463.303-59).
3.3. Recorrente: Marcello Roberto Leite Soares (245.463.303-59).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Vitoria Alzenir Pereira do Nascimento (18.989/OAB-PI), Bruna Ferreira de Andrade Pedrosa (19.150/OAB-PI) e outros, representando Prefeitura Municipal de Bom Princípio do Piauí - PI; Diogo Josennis do Nascimento Vieira (8754/OAB-PI) e Luan Cantanhede Bezerra de Oliveira (17.571/OAB-PI), representando Marcello Roberto Leite Soares.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcello Roberto Leite Soares, ex-prefeito do município de Bom Princípio do Piauí/PI (gestão 2009-2012), contra o Acórdão 2.887/2025-TCU-Plenário;

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

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

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

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2598-37/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 014.301/2015-6 [Apensos: TC 009.059/2022-9, TC 009.053/2022-0, TC 009.074/2022-8, TC 009.019/2022-7]
Natureza: Embargos de Declaração.
Órgão: Prefeitura de Lavras da Mangabeira – CE.
Responsáveis: Construtora Hidros Ltda - Me (08.881.794/0001-51); Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87); José Maria de Almeida Sousa (139.559.343-49)
Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16)
Representação legal: Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE ERRO DE PREMISSA FÁTICA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. INSUBSISTÊNCIA DA DECISÃO EMBARGADA. NOVO EXAME DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO EM RAZÃO DE INTEMPESTIVIDADE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa ao Acórdão de Relação 1.973/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas não conheceu de recurso de revisão interposto pela embargante em face do Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

Originalmente, o Tribunal julgou irregulares as contas da recorrente, condenando-a ao ressarcimento de dano e ao pagamento de multa, em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde ao Município de Lavras da Mangabeira/CE, por intermédio do Convênio 594/2008, para a implantação de módulos sanitários.

Em suma, a embargante suscita existência de erro de premissa fática quanto à suposta uniformidade das manifestações da AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de não conhecimento do recurso de revisão aviado pela recorrente. Salienta que o *Parquet* especializado,

conquanto tenha reconhecido a intempestividade da peça recursal, manifestou divergência em relação à proposta da Unidade Técnica, sugerindo ao relator excepcionalmente a admissibilidade do recurso, em prestígio ao formalismo moderado e à busca pela verdade material dos fatos, o que impossibilita a inaplicabilidade do julgamento do processo por relação, conforme dispõe o art. 143, inciso IV, alínea "b", do Regimento Interno do TCU.

Ao final, a recorrente requer o conhecimento dos embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, a fim de sanar o erro de premissa fática, conferir efeitos infringentes aos declaratórios, reformar o Acórdão 1973/2026-TCU-Plenário, conhecer do recurso de revisão e ordenar a restituição dos autos à Unidade Técnica para o devido exame de mérito, conforme proposto pelo Ministério Público junto ao TCU.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa ao Acórdão 1.973/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas não conheceu de recurso de revisão interposto pela embargante em face do Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

Originalmente, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.740/2019-2ª Câmara, julgou irregulares as contas da recorrente, condenando-a ao ressarcimento de dano e ao pagamento de multa, em razão da total impugnação das despesas realizadas com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde ao Município de Lavras da Mangabeira/CE, por intermédio do Convênio 594/2008, para a implantação de módulos sanitários.

Em síntese, a embargante aponta a existência de erro de premissa fática quanto à suposta uniformidade das manifestações da AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de não conhecimento do recurso de revisão aviado pela recorrente.

Aduz que o *Parquet* especializado, apesar de reconhecer a intempestividade da peça recursal, manifestou divergência em relação à proposta da Unidade Técnica, sugerindo, ao Relator, de forma excepcional, admitir o recurso, em homenagem ao formalismo moderado e à busca pela verdade material dos fatos, o que impossibilitaria o julgamento do processo por relação, conforme dispõe o art. 143, inciso IV, alínea "b", do Regimento Interno do TCU.

Por fim, recorrente requer o conhecimento dos embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, a fim de sanar o erro de premissa fática, conferir efeitos infringentes aos declaratórios, reformar o Acórdão 1973/2026-TCU-Plenário, conhecer do recurso de revisão e ordenar a restituição dos autos para o devido exame de mérito pela unidade instrutiva.

Feito esse resumo, **decido**.

Conheço dos embargos de declaração, satisfeitos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

Embora os embargos de declaração se destinem a sanar vícios de obscuridade, omissão e contradição na deliberação recorrida, a jurisprudência do TCU excepcionalmente admite os declaratórios para correção de premissa fática equivocada quando ela tenha sido determinante para a conclusão adotada, não podendo, todavia, ser instrumento para reabertura de mérito da decisão embargada. Nesse sentido cito os Acórdãos 61/2015-, relator E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 1.209/2015, relator E. Ministro Augusto Nardes e 1.887/2026, relator E. Ministro Bruno Dantas, todos do Plenário.

No caso em análise, o Acórdão 1.973/2026-Plenário fundamentou-se em interpretação de que as propostas da AudRecursos e do Ministério Público de Contas seriam convergentes no sentido de não conhecer do recurso de revisão manejado pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa em face do Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara.

Embora o *Parquet* tenha reconhecido a intempestividade do recurso revisional, sugeriu o conhecimento excepcional da peça recursal, em homenagem ao formalismo moderado e ao princípio da verdade material, restituindo-se os autos à Unidade Técnica para exame de mérito, considerando as circunstâncias e as limitações que teriam impossibilitado a então prefeita do Município da Lavras de Mangabeira de verificar a inadequação técnica dos módulos sanitários às especificações de projeto, tarefa que seria de incumbência dos engenheiros do ente municipal.

Dessa forma, aduzo que o julgamento do processo não poderia ter ocorrido por meio de acórdão por relação, senão por meio de acórdão unitário, porquanto não havia pareceres uníssonos da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU, conforme exige o art. 143, inciso IV, alínea "b", do Regimento Interno do TCU.

Portanto, acolho parcialmente os embargos de declaração apenas para tornar insubsistente o Acórdão 1.973/2026-TCU-Plenário, sem, contudo, dar o alcance pretendido pela embargante.

Desta forma, retomo a análise da admissibilidade do recurso de revisão interposto pela Sra. Edenilda Lopes contra o Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas e as de outros responsáveis, condenando-os solidariamente ao ressarcimento de dano ao Erário e pagamento de sanção pecuniária individual em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 594/2008.

A ajuste tinha por objeto a execução de módulos sanitários, cuja impugnação integral não decorreu da inexecução do objeto, mas da comprovação pela equipe de fiscalização da Funasa, de que a obra fora executada em desconformidade com as especificações técnicas pactuadas no acordo.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) manifestou-se pelo não conhecimento do recurso, ante a intempestividade da peça recursal, tendo ainda demonstrado a não incidência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz da Resolução-TCU 344/2022.

O Ministério Público junto ao TCU, conquanto ratifique a conclusão da unidade técnica quanto à intempestividade do apelo extraordinário, sugere, excepcionalmente, em prestígio ao formalismo moderado e à busca pela verdade material, que o recurso seja conhecido e os autos restituídos à unidade técnica para reexame de mérito, tendo em vista as ponderações que apresenta acerca das circunstâncias que limitaram a atuação da recorrente no acompanhamento do objeto, haja vista as especificidades técnicas das instalações que escapariam ao conhecimento do gestor municipal.

Nos exatos termos do art. 35, *caput* e incisos I, II e III, da Lei n.º 8.443/1992, é cabível a interposição de recurso de revisão contra decisão definitiva, sem efeito suspensivo, dentro do prazo de cinco anos, contados a partir da data de publicação do acórdão no Diário Oficial da União, observadas as hipóteses específicas de admissibilidade: erro de cálculo nas contas; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida; ou superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

No caso concreto, tanto a AudRecursos quanto o MPTCU demonstraram, de forma minuciosa, que o recurso é intempestivo.

A decisão condenatória, consubstanciada no Acórdão 2.740/2019-2ª Câmara, tornou-se definitiva em 7/4/2021, data de publicação do Acórdão 5017/2021-TCU-2ª Câmara no Boletim do

Tribunal de Contas da União BTCU nº 62. DE 7/4/2021, em que esta Corte apreciou último recurso ordinário aviado pela recorrente com efeito suspensivo, no caso embargos de declaração de declaração (peça 140). Logo, operou-se nessa data o trânsito em julgado administrativo da deliberação original.

Dessa forma, o termo final para interposição do recurso de revisão expirou em 7/4/2026, ao passo que a peça recursal somente foi protocolada em 19/5/2026, extrapolando, assim, o prazo de cinco anos previsto em lei para manejo da espécie recursal.

O prazo quinquenal previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 possui natureza decadencial, não comportando prorrogação ou suspensão além das hipóteses legalmente previstas, como a oposição de embargos de declaração, já devidamente consideradas no exame de admissibilidade. Trata-se de requisito objetivo e insuperável para o conhecimento do recurso de revisão, cuja não observância impede o exame das questões de mérito veiculadas na peça.

Nesse ponto, ainda que reconheça a pertinência e a relevância das considerações trazidas pelo MPTCU acerca da responsabilização da recorrente, tais ponderações, por si só, não têm o condão de afastar o óbice da intempestividade, tampouco de autorizar o conhecimento excepcional de recurso interposto fora do prazo decadencial legalmente estabelecido.

Com efeito, os princípios do formalismo moderado e da busca pela verdade material, embora norteiem a atuação desta Corte de Contas, não podem ser invocados para superar prazo decadencial expressamente fixado em lei, sob pena de subverter a segurança jurídica e a estabilidade das decisões definitivas já transitadas em julgado administrativos, especialmente considerando que o Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara já ter sido objeto de recurso de reconsideração e de sucessivos embargos de declaração, com esgotamento da instância recursal ordinária.

Assim, ante a intempestividade do apelo recursal, resta prejudicado o exame dos requisitos específicos, razão pela qual não conheço do recurso de revisão.

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 23 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2599/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.301/2015-6.
1.1. Apensos: 009.059/2022-9; 009.053/2022-0; 009.074/2022-8; 009.019/2022-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16).
3.2. Responsáveis: Construtora Hidros Ltda - Me (08.881.794/0001-51); Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87); José Maria de Almeida Sousa (139.559.343-49).
3.3. Embargante: Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (244.368.283-87).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Lavras da Mangabeira - CE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Ana Carolina Mazoni (31606/OAB-DF), representando Edenilda Lopes de Oliveira Sousa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em se examinam de embargos de declaração opostos pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa ao Acórdão 1.973/2026-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte não conheceu de recurso de revisão interposto pela embargante em face do Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara, relatado pelo E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa;

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 embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 1.973/2026-TCU-Plenário;

9.3. não conhecer do recurso de revisão interposto pela Sra. Edenilda Lopes de Oliveira Sousa contra o Acórdão 2.740/2019-TCU-2ª Câmara; e

9.4. dar ciência desta deliberação à embargante.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2599-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 019.468/2026-1
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DOS REQUISITOS PARA POSSE NO CARGO DE MINISTRO DO TCU. RESOLUÇÃO-TCU 334/2021. AUSÊNCIA DE ÓBICES À POSSE. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco, devido à sua nomeação para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, realizada por Decreto do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em razão de sua escolha pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 386, de 3 de setembro de 2026, publicado no Diário Oficial da União de 3/9/2026 (Edição 167-B, Seção 1 – Extra B, p. 1), em decorrência da vacância do cargo ocupado pelo E. Ministro Bruno Dantas.

A análise ocorre em estrito cumprimento das disposições da Resolução-TCU 334/2021, que instituiu regras e procedimentos para verificação dos requisitos constitucionais da idoneidade moral e da reputação ilibada necessários à investidura vitalícia no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.

A escolha foi comunicada a esta Corte pelo Ofício 1.243/2026 (SF), de 3/9/2026, do Presidente do Senado Federal, para os fins do art. 84, inciso XV, da Constituição Federal, nos termos do art. 73, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, combinado com o art. 105, inciso II, da Lei 8.443/1992, e com o art. 2º do Decreto Legislativo 6/1993.

Foram juntadas aos autos as certidões e os documentos necessários.

A Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), por solicitação da Presidência desta Corte, elaborou Relatório de Inteligência de Controle Externo, de 8/9/2026, no qual não identificou o enquadramento objetivo do indicado em nenhuma das situações vedadas pelo art. 2º da Resolução-TCU 334/2021.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco, escolhido pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 386/2026, para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos da Resolução-TCU 334/2021.

A análise se dá em estrito cumprimento das disposições da Resolução-TCU 334/2021, que instituiu regras e procedimentos específicos, para verificação dos requisitos constitucionais da idoneidade moral e da reputação ilibada necessários à investidura vitalícia no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.

A verificação do atendimento aos requisitos constitucionais compete, exclusivamente, à autoridade incumbida de dar posse ao candidato, sem o que não poderá haver investidura no cargo. Tal procedimento ocorre em relação a qualquer funcionário público (*latu sensu*), cuja posse é condicionada ao preenchimento dos requisitos necessários, constitucional e legalmente exigidos pela norma.

Para orientar a realização desse mister, o artigo 2º da referida Resolução estabelece situações objetivas que, se verificadas, obstam a posse do eventual indicado, uma vez que são incompatíveis com os requisitos exigidos pela Constituição Federal. Cuida-se, como se vê da redação do dispositivo, de rol taxativo de hipóteses de enquadramento objetivo, o que confere segurança jurídica e impessoalidade ao exame ora empreendido.

Nesse sentido, em caráter objetivo, foram levantadas e examinadas certidões relativas à existência de ações penais ou cíveis, em que o indicado conste como réu ou acusado, em 1ª ou 2ª instância, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no Tribunal Regional Federal da 6ª Região, na

Seção Judiciária de Minas Gerais, no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Todas as certidões criminais são negativas, assim como as certidões cíveis do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

A Certidão Judicial Cível 81029642/2026 (peça 9), do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, registra, unicamente, a tramitação de Ação Popular, perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Embora a ação não tenha transitado em julgado, o processo foi extinto, sem resolução do mérito, sob o argumento de que a ação popular não é admissível para a instauração de investigação judicial sobre a regularidade do procedimento relativo à investidura do E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco no cargo de Ministro do TCU.

Por tratar-se de ocupante de mandato de Senador da República, com foro por prerrogativa de função, pesquisou-se, também, a existência de ações penais ou de improbidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nada tendo sido encontrado. A Certidão de Antecedentes Criminais expedida pela Secretaria Judiciária daquela Corte, em 15/9/2026, atesta não constar registro de processo de natureza criminal de competência originária do Supremo Tribunal Federal em nome do indicado, e a Certidão de Antecedentes para Fins Eleitorais, de 11/9/2026, registra "*nada consta*".

Foram obtidas, ainda, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, certidões que atestam a inexistência de condenação criminal eleitoral transitada em julgado e a regularidade da situação do indicado perante a Justiça Eleitoral, não estando ele incurso em nenhuma das situações de inelegibilidade a que alude a Resolução-TCU 334/2021.

Consta, também, certidão, deste Tribunal, asseverando a inexistência de contas julgadas irregulares, não tendo sido encontrada aplicação de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou medida cautelar contra o indicado, que igualmente não figura como responsável em processos de controle externo desta Casa. Além disso, pesquisou-se o sistema do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, tendo sido emitida certidão negativa, afirmando a inexistência de processo em que o indicado tivesse contas julgadas irregulares ou contas rejeitadas mediante parecer prévio.

Por fim, a Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação produziu Relatório de Inteligência de Controle Externo em que não foi identificada situação que inviabilizasse a posse, segundo a Resolução-TCU 334/2021.

Com essas considerações, não havendo situação objetiva a obstar a posse do indicado no cargo vitalício de membro do Tribunal de Contas da União, submeto a presente apreciação à aprovação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2600/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.468/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo destinado à verificação do atendimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada pelo E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco, escolhido pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 386/2026, para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, nos termos da Resolução-TCU 334/2021;

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. reconhecer que o E. Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco, indicado para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, atende aos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada previstos na Resolução-TCU 334/2021; e

9.2. arquivar o presente processo, preservando o sigilo dos dados pessoais do interessado.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2600-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 028.027/2020-5
Natureza: Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Município de Barra de Guabiraba/PE; Município de Belo Jardim/PE; Município de Bezerros/PE; Município de Cabo de Santo Agostinho/PE; Município de Calçado/PE; Município de Camocim de São Félix/PE; Município de Capoeiras/PE; Município de Casinhas/PE; Município de Correntes/PE; Município de Custódia/PE; Município de Jucati/PE; Município de Jupi/PE; Município de Lajedo/PE; Município de Vertentes/PE; Prefeituras Municipais do Estado de Pernambuco (184 Municípios)

Responsáveis: Alvaro Jose Marques Santos (667.359.044-00); Antonio Carlos Lopes da Silva (053.846.894-71); Antonio Marcos Patriota (029.114.064-51); Edimilson da Bahia de Lima Gomes (836.006.634-53); Francisco Helio de Melo Santos (031.646.074-58); George Sobral de Melo (056.135.214-33); Gerson Henrique de Melo (030.766.874-68); Jessiane Moraes da Silva (105.323.694-83); Leylla Ricelly Patriota de Oliveira (077.672.704-40); Lucas Medeiros de Andrade Neto (088.296.204-32); Luciano Henrique de Melo (038.355.164-18); Lucineide Almeida Reino (642.597.224-68); Marcos Andre Eloi Rodrigues (037.343.364-65); Maria Rosineide Araujo Barbosa (346.061.224-04); Reginaldo Liberato de Oliveira (457.348.604-68); Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro (535.716.144-53); Severino Otavio Raposo Monteiro (024.197.694-49); Uilson de Moura Franca (688.528.194-87)

Interessados: Erivaldo Rodrigues Amorim (385.322.124-68); Município de Barra de Guabiraba/PE (10.120.962/0001-38); Município de Belo Jardim/PE (10.260.222/0001-05); Município de Bezerros/PE (10.091.510/0001-75); Município de Camocim de São Félix/PE (10.766.129/0001-69); Município de Capoeiras/PE (11.256.088/0001-23); Município de Casinhas/PE (01.618.704/0001-95); Município de Correntes/PE (11.286.358/0001-49); Município de Jucati/PE (35.450.790/0001-91); Município de Jupi/PE (10.140.978/0001-02); Município de Lajedo/PE (10.143.246/0001-76)

Representação legal: Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Gerson Henrique de Melo; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Lucas Medeiros de Andrade Neto; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE), Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e outros, representando Gerson Jose de Carvalho Souza Filho; Cinthia Rafaela Simoes Barbosa (32817/OAB-PE), representando Uilson de Moura Franca; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Jessiane Moraes da Silva; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Leylla Ricelly Patriota de Oliveira; Roberto Gilson Raimundo Filho (18558/OAB-PE), Gilson Fernando Medeiros Soares (38080/OAB-PE) e outros, representando Severino Otavio Raposo Monteiro; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE) e Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Antonio Marcos Patriota; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Município de Barra de Guabiraba/PE; Eduardo Henrique Teixeira Neves (30630/OAB-PE), representando Maria Rosineide Araujo Barbosa; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Marcos Andre Eloi Rodrigues; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Erivaldo Rodrigues Amorim;

Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Reginaldo Liberato de Oliveira; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Edimilson da Bahia de Lima Gomes.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE DETERMINOU A CONSTITUIÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS POR IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE PRECATÓRIOS DO FUNDEF. QUESTÕES APONTADAS COMO OMITIDAS JÁ EXAMINADAS NA INSTRUÇÃO QUE FUNDAMENTOU O ACÓRDÃO EMBARGADO. ARGUMENTO NÃO SUSCITADO NA FASE PROCESSUAL ANTERIOR. INOVAÇÃO ARGUMENTATIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro, Antônio Marcos Patriota, Reginaldo Liberato de Oliveira, Leylla Ricelly Patriota de Oliveira, Marcos André Eloi Rodrigues e Gerson Henrique de Melo, contra o Acórdão 1.691/2026-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

"SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de processo originado de Auditoria de Conformidade realizada pelo Tribunal de Contas da União, instaurada com a finalidade de examinar a regularidade da aplicação dos recursos oriundos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, em diversos municípios do Estado de Pernambuco.

Ao término da instrução, foi proferido o Acórdão nº 1.691/2026 – TCU – Plenário, por meio do qual a Corte de Contas, acolhendo as conclusões da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação, deliberou pela constituição de processos apartados de Tomada de Contas Especial e pela citação dos respectivos responsáveis, sob o fundamento da existência de indícios de irregularidades relacionadas à aplicação dos recursos dos precatórios do FUNDEF.

No que concerne ao ora embargante, a deliberação fundamentou-se, em síntese, na suposta ocorrência de pagamentos de despesas remuneratórias e de outras aplicações consideradas incompatíveis com a destinação constitucional dos recursos, adotando como pressuposto interpretativo a vinculação integral das verbas recebidas por meio dos precatórios do FUNDEF às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ocorre que o v. acórdão embargado deixou de enfrentar questões jurídicas supervenientes e de manifesta relevância para o deslinde da controvérsia, especialmente aquelas decorrentes da evolução do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica dos juros de mora e da correção monetária incidentes sobre os precatórios do FUNDEF, bem como das alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, que estabeleceram novo regime constitucional para a destinação e aplicação desses recursos.

Referidas alterações normativas e jurisprudenciais possuem aptidão para influenciar diretamente a fundamentação adotada no acórdão embargado, na medida em que reconhecem a natureza indenizatória das parcelas relativas aos juros de mora e à atualização monetária, afastando

sua vinculação constitucional às despesas educacionais, além de conferirem disciplina constitucional específica à utilização dos recursos decorrentes dos precatórios do FUNDEF, inclusive quanto à possibilidade de sua destinação ao pagamento de profissionais da educação.

Não obstante a inequívoca relevância dessas questões para a correta definição da responsabilidade imputada aos gestores e para a própria delimitação do eventual dano ao erário, o acórdão recorrido não as examinou, limitando-se a reproduzir as conclusões da auditoria sem promover a indispensável compatibilização do julgamento com o atual panorama constitucional e jurisprudencial.

Diante desse cenário, verifica-se a existência de omissões relevantes no julgado, capazes de comprometer sua fundamentação e influenciar o resultado da deliberação, razão pela qual se impõe a oposição dos presentes Embargos de Declaração, a fim de que sejam sanados os vícios apontados, com a consequente integração do acórdão e, se for o caso, a atribuição de efeitos modificativos à decisão embargada.

DA OMISSÃO EXISTENTE NO ACÓRDÃO EMBARGADO E DO CABIMENTO DOS PRESENTES EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Os presentes Embargos de Declaração são tempestivos e encontram fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 285 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, uma vez que o Acórdão nº 1.691/2026 – TCU – Plenário padece de omissões relevantes sobre questões de direito supervenientes, capazes de influenciar diretamente a conclusão adotada por esta Corte de Contas.

Conforme se extrai do julgado, o Plenário concluiu que os elementos apresentados pelos responsáveis não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, determinando, por conseguinte, a constituição de processos apartados de Tomada de Contas Especial em relação, dentre outros, aos Municípios de Lajedo, Jucati e Jupi, sob o fundamento de que parcela dos recursos oriundos dos precatórios do extinto FUNDEF teria sido utilizada para o pagamento de despesas remuneratórias de profissionais da educação, em desconformidade com a orientação então adotada por esta Corte.

Todavia, a respeitável decisão embargada deixou de apreciar circunstâncias jurídicas supervenientes de inequívoca relevância para o deslinde da controvérsia, especialmente aquelas decorrentes das alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, bem como da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica das verbas que compõem os precatórios do FUNDEF.

Com efeito, a fundamentação do acórdão permaneceu vinculada a premissas jurídicas consolidadas em momento anterior às referidas alterações constitucionais e ao atual entendimento da Suprema Corte, sem proceder à necessária compatibilização entre o precedente anteriormente adotado e o novo regime constitucional atualmente vigente.

Trata-se de omissão de natureza estritamente jurídica, cuja apreciação mostra-se imprescindível, porquanto possui aptidão para influenciar a própria configuração das irregularidades apontadas pela auditoria, notadamente no que se refere: (i) à possibilidade constitucional de destinação de recursos dos precatórios do FUNDEF ao pagamento dos profissionais da educação, nos termos da Emenda Constitucional nº 114/2021; (ii) à natureza indenizatória dos juros moratórios incidentes sobre os precatórios, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, afastando sua vinculação às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino; e (iii) à necessidade de individualização das parcelas eventualmente sujeitas à vinculação constitucional, antes da constituição de eventual débito.

Registre-se, ainda, que a própria decisão embargada consigna que a Unidade Técnica realizou diligências específicas destinadas à identificação da parcela correspondente aos juros de mora incidente sobre determinados precatórios, circunstância que evidencia a relevância da correta definição da natureza jurídica das verbas integrantes do crédito judicial. Apesar disso, o acórdão não enfrentou as consequências jurídicas decorrentes dessa distinção, limitando-se a determinar a instauração das Tomadas de Contas Especiais sem examinar a repercussão do atual entendimento constitucional e jurisprudencial sobre a matéria.

Dessa forma, não se pretende, por meio dos presentes embargos, promover mera rediscussão do mérito da deliberação, mas sim provocar esta Corte de Contas a suprir omissões relevantes existentes no acórdão recorrido, permitindo que o julgamento seja realizado à luz do atual regime constitucional e da jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal, em observância aos princípios da motivação, da segurança jurídica, da legalidade e da primazia da verdade material.

DA OMISSÃO QUANTO À SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DO REGIME CONSTITUCIONAL PROMOVIDA PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 113 E Nº 114

Conforme consignado no tópico anterior, o Acórdão nº 1.691/2026 – TCU – Plenário concluiu pela subsistência das irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, determinando a constituição de Tomadas de Contas Especiais em face dos gestores dos Municípios de Lajedo, Jucati e Jupi, dentre outros, por entender irregular a utilização de recursos oriundos dos precatórios do extinto FUNDEF para o pagamento da remuneração de profissionais da educação.

Entretanto, ao assim decidir, o venerando acórdão deixou de enfrentar questão jurídica superveniente de manifesta relevância, consistente na profunda alteração do regime constitucional promovida pelas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, ambas promulgadas em dezembro de 2021, que passaram a disciplinar especificamente a destinação dos recursos provenientes dos precatórios do FUNDEF.

É importante registrar que a atividade de controle exercida por esta Corte de Contas deve observar o ordenamento jurídico vigente no momento do julgamento, especialmente quando sobrevêm alterações constitucionais capazes de modificar o tratamento jurídico da matéria submetida à apreciação.

No caso concreto, verifica-se que a conclusão adotada pelo acórdão embargado permaneceu ancorada em precedentes construídos sob realidade normativa diversa, especialmente no entendimento consolidado pelo Acórdão nº 1.518/2018 – TCU – Plenário, proferido em momento anterior às relevantes alterações introduzidas no texto constitucional.

Todavia, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 114/2021, o constituinte derivado conferiu disciplina expressa à utilização dos recursos oriundos dos precatórios do FUNDEF, estabelecendo critérios objetivos para sua destinação e prevendo, inclusive, a aplicação mínima de 60% desses recursos em favor dos profissionais da educação, nos termos do seu art. 5º, parágrafo único.

Não se trata, portanto, de mera inovação legislativa de caráter infraconstitucional, mas de verdadeira alteração do próprio regime constitucional incidente sobre a matéria, circunstância que impunha o enfrentamento expresso por parte desta Corte de Contas.

Essa compreensão, inclusive, passou a ser observada pelos Tribunais de Contas, reconhecendo-se que os recursos recebidos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 114 submetem-se ao novo regime jurídico constitucional, impondo a observância da subvinculação mínima de 60% destinada aos profissionais do magistério, sem afastar a destinação educacional do montante principal.

Todavia, apesar da inequívoca relevância dessa alteração constitucional para a solução da controvérsia, o Acórdão nº 1.691/2026 limitou-se a afirmar que os argumentos defensivos não seriam suficientes para afastar as irregularidades inicialmente apontadas, sem proceder ao indispensável exame da repercussão das Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114 sobre a juridicidade das condutas imputadas aos gestores.

A omissão revela-se ainda mais evidente porque a principal irregularidade atribuída aos Municípios embargantes consiste justamente na utilização dos recursos para pagamento de profissionais da educação, matéria que passou a contar com disciplina constitucional específica após a promulgação das referidas Emendas.

Assim, antes de concluir pela permanência das supostas irregularidades, competia ao Tribunal examinar se o novo regime constitucional alterou os pressupostos jurídicos que fundamentavam a orientação anteriormente adotada, especialmente diante da necessidade de harmonização da atividade de controle externo com o texto constitucional vigente.

A ausência desse enfrentamento configura omissão relevante, apta a influenciar diretamente a conclusão do julgamento, impondo a integração do acórdão mediante o acolhimento dos presentes Embargos de Declaração.

DA OMISSÃO QUANTO À SUPERVENIENTE ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DA NATUREZA INDENIZATÓRIA DOS JUROS MORATÓRIOS INCIDENTES SOBRE OS PRECATÓRIOS DO FUNDEF

Além da omissão anteriormente demonstrada, o Acórdão nº 1.691/2026 incorre em relevante vício de fundamentação ao deixar de apreciar a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica dos juros moratórios incidentes sobre os precatórios do extinto FUNDEF.

Conforme expressamente consignado no próprio acórdão embargado, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação promoveu diligências específicas destinadas à identificação da parcela correspondente aos juros de mora incidente sobre determinados precatórios, objetivando, inclusive, verificar a existência de eventuais débitos constituídos em excesso.

Tal circunstância evidencia que a própria instrução processual reconheceu que o crédito judicial recebido pelos Municípios não constitui verba homogênea, sendo composto por parcelas dotadas de natureza jurídica distinta, circunstância que impunha ao Tribunal o correspondente exame da disciplina constitucional incidente sobre cada uma delas.

Todavia, embora tenha reconhecido a necessidade de individualização da parcela correspondente aos juros moratórios, o acórdão embargado permaneceu silente quanto à orientação posteriormente firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 528, oportunidade em que a Suprema Corte distinguiu expressamente o valor principal da condenação da parcela correspondente aos encargos moratórios.

No voto condutor, o Ministro Alexandre de Moraes assentou, de forma expressa:

"Os juros moratórios, como se sabe, decorrem do descumprimento de uma obrigação, no caso, a mora da União em cumprir devidamente as obrigações de repasse de verba referente ao FUNDEF aos Municípios.

Esta Corte, no julgamento de mérito do RE 855.091-RG, firmou a natureza indenizatória dos juros de mora, considerando que a referida verba não aumenta o patrimônio do credor e, com especial relevância para o tema ora em debate, que 'os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso'.

A vinculação constitucional em questão restringe a aplicação do montante principal apurado nas execuções dos títulos judiciais obtidos pelos Municípios, mas não sobre os encargos moratórios, que, liquidados em favor desses entes, podem receber destinação diversa daquela incidente sobre o principal."

Percebe-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu distinção jurídica absolutamente relevante para o presente caso.

Enquanto o valor principal do precatório corresponde à recomposição da complementação constitucionalmente devida ao extinto FUNDEF, permanecendo sujeito à vinculação constitucional destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, os juros moratórios possuem natureza eminentemente indenizatória, decorrendo exclusivamente da mora da União no cumprimento da obrigação judicial.

Em razão dessa natureza autônoma, tais valores não se submetem ao mesmo regime jurídico do principal, circunstância que afasta sua vinculação constitucional às despesas educacionais.

Ocorre que essa questão simplesmente não foi apreciada pelo acórdão embargado.

Ao contrário, apesar de registrar que a Unidade Técnica promoveu diligências específicas para identificação da parcela correspondente aos juros moratórios, o julgado não esclarece se os valores considerados para eventual constituição do débito abrangem exclusivamente o montante principal constitucionalmente vinculado ou se também alcançam parcelas de natureza indenizatória expressamente excluídas do regime de vinculação pelo Supremo Tribunal Federal.

A omissão torna-se ainda mais evidente porque o próprio Superior Tribunal de Justiça, ao aplicar o precedente firmado na ADPF nº 528, reconheceu que a natureza autônoma dos juros moratórios autoriza tratamento jurídico distinto em relação ao principal, exatamente em razão da orientação vinculante firmada pela Suprema Corte.

Dessa forma, antes de determinar a constituição de Tomadas de Contas Especiais e a apuração de eventual débito, competia ao Tribunal enfrentar expressamente a repercussão desse precedente vinculante sobre os valores efetivamente sujeitos à vinculação constitucional.

A ausência desse enfrentamento configura omissão relevante, porquanto interfere diretamente na delimitação do eventual dano ao erário e na própria extensão da responsabilidade imputada aos gestores, impondo-se a integração do julgado mediante o acolhimento dos presentes Embargos de Declaração.

Deve ser considerado também que o Decreto-Lei nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com redação dada pela Lei Federal nº. 13.655/2018, estabelece que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, a adequação da medida imposta, gravidade da infração, danos provenientes, dosimetria das sanções envolvendo os mesmos fatos, entre outros fatores.

No sentido do exposto acima dispõe a Lei de introdução as normas do direito brasileiro (LINDB), em seus artigos 20 a 23:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

O disposto acima apenas evidencia ser completamente desnecessária, e portanto desproporcional, a recomendação de ilegalidade destas contratações.

A respeito dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade leciona renomado Professor José dos Santos Carvalho Filho[1]:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standarts de aceitabilidade. (...).

(...). O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conteratos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob o seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.

O consagrado jurista Celso Antônio Bandeira de Melo[2], em clássica obra ensina:

Enuncia-se com este princípio (razoabilidade) que a Administração, ao atuar no exercício da discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam

atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discrição manejada.

(...).

Este princípio (proporcionalidade) enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências dministrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujo conteúdo ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

(...).

Logo, o plus, o excesso acaso existente não milita em benefício de ninguém. Representa, portanto, apenas um agravo aos direitos de cada qual. (...). Ora, já viu que inadequação à finalidade da lei é inadequação à própria lei. (...).

Sem em nada contender esta indicação das origens de cada qual, estamos em que tais princípios não se confundem inteiramente. Parece-nos que o princípio da proporcionalidade não é senão uma faceta do princípio da razoabilidade. (...).

Desta forma, verifica-se que toda decisão, seja administrativa, seja judicial, deve pautar-se sempre pela razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de ser passível de anulação por afronta a própria legalidade, que é a base do sistema jurídico pátrio, não podendo a lei ser entendida como tal, se não atender aos fins para o qual foi editada.

O exposto acima revela a aplicação de tais princípios como sendo de observância obrigatória, por serem garantidores da harmonia jurídica e da aplicação da lei de forma justa, sem distorções, e, principalmente, sem desconsideração da realidade social, que encontra-se em processo de constante mutação.

Desatrelada da ideia de justiça a lei não pode ser entendida como tal, daí a importância da utilização de critérios razoáveis e proporcionais quando da apreciação de alguma conduta, mesmo que eivada de ilegalidade formal.

No caso presente não é que a ilegalidade possa ser desqualificada, mas suas consequências jurídicas podem ser relevadas, ou mesmo amenizadas, principalmente se considerado que o Defendente buscou recursos públicos para investimento na cidade

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requerem os embargantes o conhecimento e o provimento dos presentes Embargos de Declaração, para que sejam sanadas as omissões existentes no Acórdão nº 1.691/2026 – TCU – Plenário, mediante o enfrentamento expresso das questões de direito suscitadas, especialmente:

da incidência das alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114 sobre o regime jurídico aplicável aos recursos oriundos dos precatórios do extinto FUNDEF, notadamente quanto à possibilidade constitucional de destinação desses recursos ao pagamento dos profissionais da educação;

da aplicação do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 528, no sentido de que os juros moratórios incidentes sobre os precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica autônoma e eminentemente indenizatória, não se submetendo à vinculação constitucional destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino;

da necessidade de individualização das parcelas integrantes dos precatórios, distinguindo-se o montante principal das verbas de natureza indenizatória, antes da constituição de qualquer débito ou da instauração de Tomada de Contas Especial;

da ausência de demonstração técnica, pela auditoria, de que os pagamentos reputados irregulares decorreram exclusivamente da utilização de recursos constitucionalmente vinculados, não tendo sido comprovado que tais despesas não foram suportadas por parcelas correspondentes aos juros moratórios, cuja natureza desvinculada foi posteriormente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Requerem, ainda, sejam conferidos efeitos infringentes aos presentes embargos de declaração, uma vez que as omissões apontadas não possuem caráter meramente formal, mas incidem diretamente sobre os fundamentos jurídicos que embasaram a deliberação recorrida.

Com efeito, o enfrentamento das questões ora suscitadas revela a necessidade de readequação do acórdão embargado ao atual regime constitucional e à jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal, impondo o reconhecimento de que a responsabilização dos gestores não pode subsistir sem a prévia delimitação das parcelas efetivamente sujeitas à vinculação constitucional, tampouco sem a exclusão das verbas de natureza indenizatória da base de apuração de eventual dano ao erário.

Nessa perspectiva, requerem seja revista a deliberação constante do Acórdão nº 1.691/2026, para que, sanadas as omissões verificadas, seja afastada a constituição de Tomada de Contas Especial relativamente às situações alcançadas pelas teses ora demonstradas ou, subsidiariamente, determinada a renovação da instrução processual, com a adequada individualização das parcelas integrantes dos precatórios, observando-se a distinção entre o crédito principal e os juros moratórios, nos exatos termos da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, requerem que todas as matérias suscitadas nos presentes embargos sejam expressamente apreciadas por esta Corte de Contas, para fins de prequestionamento, assegurando-se o completo enfrentamento dos dispositivos constitucionais, legais e da jurisprudência invocados, em observância aos princípios da motivação das decisões, da segurança jurídica, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos, em conjunto, por Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro, Antônio Marcos Patriota, Reginaldo Liberato de Oliveira, Leylla Ricelly Patriota de Oliveira, Marcos André Eloi Rodrigues e Gerson Henrique de Melo, contra o Acórdão 1.691/2026-TCU-Plenário (Relação 24/2026), de minha relatoria, que determinou a constituição de processos apartados de tomada de contas especial e a citação dos embargantes.

Originalmente, verificou-se, no âmbito de processo de auditoria, que dez municípios do Estado de Pernambuco aplicaram recursos de precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em despesas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Irresignados com a deliberação, os responsáveis opuseram os embargos de declaração à peça 469, nos quais alegam que o Acórdão 1.691/2026-TCU-Plenário é omisso quanto:

a) à incidência das Emendas Constitucionais (ECs) 113/2021 e 114/2021 sobre o regime de destinação dos recursos do Fundef a despesas com profissionais da educação;

b) à aplicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 528, no sentido de que os juros moratórios dos precatórios do Fundef têm natureza jurídica autônoma e indenizatória, não sujeita à vinculação constitucional ao ensino;

c) à necessidade de individualização das parcelas do precatório, distinguindo o principal das verbas indenizatórias, antes da constituição de débito ou de tomada de contas especial; e

d) à ausência de demonstração técnica de que os pagamentos considerados irregulares decorreram exclusivamente de recursos vinculados.

Invocam, ainda, os arts. 20 a 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e postulados de razoabilidade e proporcionalidade com o objetivo de afastar ou abrandar a constituição das tomadas de contas especiais.

Ao final, requerem o provimento dos embargos, com atribuição de efeitos infringentes, para que seja afastada a constituição das tomadas de contas especiais ou, subsidiariamente, determinada a renovação da instrução processual.

Feita essa breve síntese, **passo a decidir**.

Conheço dos embargos, para, no mérito, rejeitá-los.

Quanto à EC 113/2021, observo, antes de tudo, que os embargos lhe atribuem, em conjunto com a EC 114/2021, a instituição de novo regime constitucional para a destinação dos recursos dos precatórios do Fundef, mas não indicam dispositivo da primeira que discipline essa matéria. Quando desenvolvem a tese e dela extraem consequências para o caso, referem-se especificamente ao art. 5º, parágrafo único, da EC 114/2021, que prevê a destinação de parcela desses recursos aos profissionais do magistério. A EC 113/2021 alterou o regime geral dos precatórios, mas não contém regra específica sobre a destinação dos recursos do Fundef. Não há, assim, conteúdo normativo dessa Emenda, pertinente à questão suscitada, que tenha deixado de ser examinado.

A isso se soma, de todo modo, óbice de ordem processual: os responsáveis de Lajedo/PE, Jupi/PE e Jucati/PE, em suas razões de justificativa às peças 254, 424 e 292, respectivamente, discorreram sobre a EC 114/2021 e sobre o julgamento da ADPF 528 pelo STF, mas não mencionaram a EC 113/2021. Sua invocação apenas nos embargos constitui inovação argumentativa e não revela matéria que o Tribunal estivesse obrigado a enfrentar na decisão embargada.

A EC 114/2021, por sua vez, foi expressamente examinada pela instrução que fundamenta o acórdão embargado. A seção relativa às disposições legais e jurisprudenciais aplicáveis aos precatórios do Fundef traça a evolução normativa sobre a matéria e conclui que a Emenda autoriza a destinação de recursos do precatório a profissionais do magistério, na forma de abono, na proporção mínima de 60%, apenas quando o precatório correspondente tiver sido pago após a entrada em vigor da EC 114/2021, em 16/12/2021.

Essa conclusão foi reiterada para cada um dos três municípios de interesse destes embargos: quanto a Lajedo/PE, ao afastar expressamente a convalidação da irregularidade pela Emenda, com apoio no Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria; quanto a Jupi/PE e a Jucati/PE, ao registrar que o Acórdão 1.893/2022-TCU-Plenário rejeitou a tese de convalidação retroativa de rateios. Como os três municípios receberam os respectivos precatórios antes da entrada em vigor da EC 114/2021, a nova disciplina não convalida os rateios examinados.

Também foi expressamente considerada a repercussão do julgamento da ADPF 528. A AudEducação reconheceu que os juros de mora incidentes sobre os precatórios do Fundef têm natureza jurídica autônoma, pertencem ao ente municipal e não se submetem à vinculação educacional.

Examinou, em seguida, as consequências desse entendimento à luz do Acórdão 2.461/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, segundo o qual, quando o principal e os juros não estiverem segregados, presume-se, ressalvada prova em contrário, que os recursos aplicados irregularmente provieram da parcela principal do precatório, devendo eventual débito limitar-se ao valor dessa parcela.

É sob esse mesmo critério que devem ser examinadas as alegações de falta de individualização das parcelas do precatório e de ausência de demonstração de que os pagamentos foram realizados com recursos vinculados. A instrução o aplicou a cada um dos três municípios, discriminando o principal e os juros de mora dos respectivos precatórios. A individualização que os embargantes reputam ausente foi efetivamente realizada, e a presunção acima referida, não elidida por prova em contrário, dispensa a demonstração que reputam necessária.

Registro, por fim, que a invocação dos arts. 20 a 23 do Decreto-Lei 4.657/1942 e de princípios de razoabilidade e proporcionalidade não veio acompanhada da alegação de que o acórdão tenha sido omisso, contraditório ou obscuro quanto a esses preceitos, o que impede a apreciação da matéria em sede aclaratória. De todo modo, a tese de desproporcionalidade da medida já fora deduzida nas razões de justificativa dos responsáveis de Jupi/PE e devidamente rebatida pela unidade técnica no item 148 da instrução à peça 454.

Por esses motivos, carecem de amparo os aclaratórios. Longe de demonstrar omissão na deliberação embargada, a pretensão revela o propósito de reabrir a discussão sobre a constituição das tomadas de contas especiais, finalidade incompatível com o escopo estritamente integrativo do recurso. Eventual controvérsia referente à exata quantificação do débito poderá ser ampla e oportunamente deduzida no curso regular das próprias contas especiais, por ocasião da defesa dos responsáveis.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2601/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.027/2020-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração em Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessados: Erivaldo Rodrigues Amorim (385.322.124-68); Município de Barra de Guabiraba/PE (10.120.962/0001-38); Município de Belo Jardim/PE (10.260.222/0001-05); Município de Bezerros/PE (10.091.510/0001-75); Município de Camocim de São Félix/PE (10.766.129/0001-69); Município de Capoeiras/PE (11.256.088/0001-23); Município de Casinhas/PE (01.618.704/0001-95); Município de Correntes/PE (11.286.358/0001-49); Município de Jucati/PE (35.450.790/0001-91); Município de Jupi/PE (10.140.978/0001-02); Município de Lajedo/PE (10.143.246/0001-76).
3.2. Responsáveis: Alvaro Jose Marques Santos (667.359.044-00); Antonio Carlos Lopes da Silva (053.846.894-71); Antonio Marcos Patriota (029.114.064-51); Edimilson da Bahia de Lima Gomes (836.006.634-53); Francisco Helio de Melo Santos (031.646.074-58); George Sobral de Melo (056.135.214-33); Gerson Henrique de Melo (030.766.874-68); Jessiane Moraes da Silva (105.323.694-83); Leylla Ricelly Patriota de Oliveira (077.672.704-40); Lucas Medeiros de Andrade Neto (088.296.204-32); Luciano Henrique de Melo (038.355.164-18); Lucineide Almeida Reino (642.597.224-68); Marcos Andre Eloi Rodrigues (037.343.364-65); Maria Rosineide Araujo Barbosa (346.061.224-04); Reginaldo Liberato de Oliveira (457.348.604-68); Rossine Blesmany dos Santos

Cordeiro (535.716.144-53); Severino Otavio Raposo Monteiro (024.197.694-49); Uilson de Moura Franca (688.528.194-87).
3.3. Embargantes: Antonio Marcos Patriota (029.114.064-51); Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro (535.716.144-53); Reginaldo Liberato de Oliveira (457.348.604-68); Leylla Ricelly Patriota de Oliveira (077.672.704-40); Marcos Andre Eloi Rodrigues (037.343.364-65); Gerson Henrique de Melo (030.766.874-68).
4. Entidades: Município de Barra de Guabiraba/PE; Município de Belo Jardim/PE; Município de Bezerros/PE; Município de Cabo de Santo Agostinho/PE; Município de Calçado/PE; Município de Camocim de São Félix/PE; Município de Capoeiras/PE; Município de Casinhas/PE; Município de Correntes/PE; Município de Custódia/PE; Município de Jucati/PE; Município de Jupi/PE; Município de Lajedo/PE; Município de Vertentes/PE; Prefeituras Municipais do Estado de Pernambuco (184 Municípios).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Gerson Henrique de Melo; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Lucas Medeiros de Andrade Neto; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE), Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e outros, representando Gerson Jose de Carvalho Souza Filho; Cinthia Rafaela Simoes Barbosa (32817/OAB-PE), representando Uilson de Moura Franca; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Jessiane Moraes da Silva; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Leylla Ricelly Patriota de Oliveira; Roberto Gilson Raimundo Filho (18558/OAB-PE), Gilson Fernando Medeiros Soares (38080/OAB-PE) e outros, representando Severino Otavio Raposo Monteiro; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE) e Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Antonio Marcos Patriota; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Município de Barra de Guabiraba/PE; Eduardo Henrique Teixeira Neves (30630/OAB-PE), representando Maria Rosineide Araujo Barbosa; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Marcos Andre Eloi Rodrigues; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Erivaldo Rodrigues Amorim; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Reginaldo Liberato de Oliveira; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Edimilson da Bahia de Lima Gomes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro, Antônio Marcos Patriota, Reginaldo Liberato de Oliveira, Leylla Ricelly Patriota de Oliveira, Marcos André Eloi Rodrigues e Gerson Henrique de Melo, contra o Acórdão 1.691/2026-TCU-Plenário (Relação 24/2026);

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. 34 da Lei 8.443/92, em:

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

9.2. dar ciência aos embargantes e demais interessados.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2601-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 028.488/2016-4
Natureza: Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.
Órgão/Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Fabio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55); Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda. (27.272.277/0001-20).
Representação legal: Suzana de Camargo Gomes (16222/OAB-MS); Thiago Calmon Fernandes Bortolini (20146/OAB-DF); Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (83557/OAB-DF); Bruno Silva Rodrigues (117.609/OAB-RJ); André Gomes Pereira (116.487/OAB-RJ) e outros.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA. SUPERFATURAMENTO EM OBRA DE REFORMA PREDIAL. CONDENAÇÃO EM DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTA. COMPROVAÇÃO DE CULPA E DO NEXO DE CAUSALIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), peça 90, que contou com a anuência do respectivo dirigente Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, peças 91, bem como do MPTCU (peça 92).

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os presentes autos de recurso de reconsideração interposto por Fábio de Oliveira Ferreira (peça 79), então chefe do setor de compras e membro da comissão permanente de licitações, por intermédio de seu procurador legalmente constituído nos termos da procuração, à peça 41, em face do Acórdão nº 1994/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira (peça 64).

2. O Acórdão recorrido possui o seguinte teor:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, a empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda., nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Fábio de Oliveira Ferreira;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Fábio de Oliveira Ferreira com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, "b" e "c", da Lei 8.443/1992, e condená-los solidariamente, com a empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda., ao pagamento da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Conselho Federal de Odontologia, na forma da legislação em vigor:

Data da ocorrência	*Valor histórico (R$)*
26.09.2014	*443.788,33*

9.4. aplicar aos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir listados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4.1. Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues: R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.4.2. Sr. Fábio de Oliveira Ferreira: R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

9.4.3. empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda.: R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

9.5. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. 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 este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.8. enviar cópia deste acórdão ao Conselho Federal de Odontologia (CFO) e aos

responsáveis;

9.9. informar aos interessados que esta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

3. Nos termos da petição constante da peça 70, foram opostos embargos de declaração, conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 2552/2025-TCU-Plenário (peça 75), de relatoria do Ministro Weder de Oliveira.

4. Inconformado com as mencionadas decisões, Fábio de Oliveira Ferreira interpôs recurso de reconsideração (peça 79), que passa a ser analisado nos aspectos de admissibilidade e de mérito, depois de breve histórico que envolve os presentes autos.

HISTÓRICO

5. Originalmente, estes autos versavam sobre tomada de contas especial instaurada em decorrência do disposto no item 9.4.2, do Acórdão 1726/2016-TCU-Plenário (peça 1), em razão de indícios de superfaturamento na reforma da sala comercial de 93 m^2, sito à Av. Nilo Peçanha, 50, 2316, Centro, Rio de Janeiro - RJ, onde funcionava a sede do Conselho Federal de Odontologia (CFO), no valor original de R$ 443.788,33, pago em 26/9/2014 à empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda, cujo valor total da reforma foi de R$ 823.653,66.

6. O Acórdão 1726/2016-TCU-Plenário (peça 1) tratava de representação formula pelo Ministério Público junto ao TCU, por intermédio do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Federal de Odontologia - CFO.

7. Regularmente citado por meio do Ofício 0268/2018-TCU/SecexSaúde, de 18/6/2018 (peças 26 e 28), o Sr. Fábio de Oliveira Ferreira, por meio da petição constante da peça 30, solicitou e obteve deferimento do pedido de prorrogação do prazo para atendimento à citação, por 30 (trinta) dias, a contar de 20/7/2018 (peça 37).

8. A citação desse responsável ocorreu em razão dos seguintes fatos, que lhe foram atribuídos (peça 26):

2) Os débitos decorrem de Vossa Senhoria, na condição de chefe do setor de compras e serviços do Conselho Federal de Odontologia, à época dos fatos, ter elaborado a planilha orçamentária (peça 6, p. 3 e peça 12 – item D dos autos do processo TC 028.488/2016-4) com a inclusão de diversos itens com sobrepreço de quantidade e sobrepreço de preços, em razão de sua função de chefe do setor compras e serviços do Conselho Federal de Odontologia, de que resultou em superfaturamento de R$ 443.788,33, com infração aos princípios da economicidade e da eficiência, além das seguintes irregularidades qualitativas abaixo: (item 3.11, da instrução desta Secretaria, peça 20, página 7, dos autos do processo TC 028.488/2016-4):

a) não elaboração de orçamento detalhado que expressasse a composição de todos os custos unitários do serviço contratado de reforma, em afronta ao que determina o art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/1993;

b) ausência de comprovação da realização de pesquisa de mercado para todos os itens da planilha orçamentária, em infração ao art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

8. Em atendimento ao mencionado ofício citatório e depois da prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa ou recolhimento do valor devido, o Sr. Fábio de Oliveira Ferreira apresentou suas alegações de defesa por meio dos argumentos constantes da peça 43.

9. No âmbito da Unidade Técnica, foi elaborada a instrução constante da peça 55 com análise de aspectos formais e materiais no que tange ao objeto da citação do ora recorrente, cuja proposta de mérito consta às p. 27/28 da mencionada peça.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, por meio do parecer constante da peça 58, de lavra do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se "de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica".

11. Ao analisar o mérito da tomada de contas especial, o Relator a quo, assim se pronunciou quanto ao mérito referente às alegações de defesa apresentadas por Fábio de Oliveira Ferreira, no voto condutor do Acórdão atacado (peça 65, p. 6-8):

25. O Sr. Fábio de Oliveira Ferreira apresentou as seguintes justificativas, em síntese [peça 43]:

a. "a mera assinatura do Defendente de nenhuma forma significava atuação em processo licitatório ou administração de contratos, sobretudo numa estrutura hierarquizada como é a do Conselho Federal de Odontologia, em que a contratação de serviços e aquisição de bens eram determinados prévia e expressamente pela Procuradoria Jurídica ou pela Superintendência" e que "as assinaturas eram meras formalizações de pareceres da Procuradoria Jurídica ou de ordens da Superintendência mediante condições cujas respectivas negociações nunca contaram com a sua participação" [peça 43, p. 4];

b. "o Defendente não elaborou a planilha orçamentária, nem realizou a pesquisa de preço" e que "não possuía atribuição legal para realizar a planilha orçamentária discriminativa dos custos, tampouco dispunha de expertise técnica para a sua confecção" [peça 43, p. 7];

c. ausência de dolo ou erro grosseiro para sua responsabilização e a inexistência nos autos de "indício de locupletamento a caracterizar o dolo do Defendente, apenas a vaga menção a um percentual evidente de superfaturamento na confecção do orçamento estimado" [peça 43, p. 21];

d. ausência de segregação de função no setor de compras – "a estrutura funcional do setor de compras do Conselho era ineficiente, uma vez que as funções de chefe do setor, de membro comissão de licitações e da equipe de pregão eram ocupadas pelo demandado, o que propiciava uma maior falibilidade no procedimento licitatório" [peça 43, p. 26]. (Não grifado no original).

26. A unidade instrutiva não acatou as alegações de defesa [peça 47]:

"42. Não se aceita a justificativa quanto à assinatura. A alínea 'k' do inciso IV do art. 70 do Regimento Interno do Conselho Federal de Odontologia retrorreferido, aprovado pela Resolução CFO-34/2002, estabelece que o Setor de Compras e Serviços – SECOS é o responsável perante a Entidade por toda a sistemática de compras e serviços, com as seguintes atribuições, entre elas: 'k) Responsabilizar-se pelo controle e andamento de obras e/ou reformas; e' (Grifaram-se os excertos.). Assim, a firma do senhor Fábio nos documentos relativos às atribuições do SECOS, inclusive nos referentes à licitação ora em exame, certifica, torna certa sua manifestação de vontade de concordância com o seu conteúdo. A marca da assinatura aposta no instrumento é a prova da manifestação de vontade do signatário em aceitar o conteúdo do documento firmado, consoante regula o direito comum, utilizado aqui por analogia: art. 221 da Lei 10.406/2002.

(...)

44. Voltando-se aos argumentos expendidos, consoante os próprios representantes do Defendente afirmam, ele ocupava o cargo de chefe do SECOS, além de ser membro permanente da comissão de licitações. Como já se expôs, a alínea 'k" do inciso IV do art. 70 do Regimento Interno do Conselho Federal de Odontologia, aprovado pela Resolução CFO-34/2002, estabelece que o Setor de Compras e Serviços – SECOS é o responsável perante a Entidade por toda a sistemática de compras e serviços, com as seguintes atribuições, entre elas: "k) Responsabilizar-se pelo controle e andamento de obras e/ou reformas; e" (Grifaram-se os excertos.). Em razão de todas essas informações, fica evidente a responsabilidade do senhor Fábio, na condição de Chefe do SECOS e como membro permanente da comissão de licitação, quanto às duas situações a ele apontadas. Embora seus

representantes asseverem que ele não elaborou a planilha orçamentária nem realizou a pesquisa de preço, na sua função, deveria ele ter averiguado a higidez jurídica desse certame, dada a sua responsabilidade regimental, pois, consoante a alínea "k" retrorreproduzida, era ele responsável pelo controle e andamento da reforma, e, por ser membro permanente da comissão de licitação e chefe do SECOS, estava a par de tudo o que acontecia. (...)

46. Como chefe do setor de compras e serviços, resta clara a responsabilidade quanto às duas irregularidades ocorridas na licitação que redundou na contração de empresa para a reforma, pois sendo o dirigente do setor e, ainda, membro permanente da comissão de licitações, suas atividades estiveram sempre imbricadas com as da comissão de licitação. Mesmo que ele não tenha elaborado a planilha orçamentária nem realizado a pesquisa de preço, era sua função supervisionar a realização delas, fundamental para a lisura do certame em face da lei. Deveria, portanto, corrigir tais erros, bem como adotar medidas para impedir que a licitação prosseguisse maculada de falhas, mas não o fez.

47. Em não fazendo, possibilitou, com sua conduta omissiva, que o certame licitatório fosse concluído a despeito do descumprimento do art. 7º, § 2º, inciso II, e do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, pelo fato de não ter havido elaboração de orçamento detalhado que expressasse a composição de todos os custos unitários do serviço contratado de reforma e ausência de comprovação da realização de pesquisa de mercado para todos os itens da planilha orçamentária.

(...)

49. Em que pese à possível deficiência estrutural, não se justifica que isso levasse o Chefe da SECOS a não cumprir suas funções, conforme estabelecido Regimento Interno do CFO (al. "k", inc. IV, art. 70), além do que os dois descumprimentos a ele imputados são evidentes, perceptíveis pela simples leitura da Lei 8.666/1993: elaboração da planilha orçamentária e realização da pesquisa de preço. Bastava, para evitar a ocorrência das falhas apontadas, ter ele acompanhado o andamento do certame e exigido o cumprimento da lei. A interrupção, portanto, do processo licitatório em razão dessas irregularidades deveria ter sido feita pelo responsável, que, na sua função, tinha como atribuição controlar o perfeito andamento do certame, e isso não feriria o princípio de segregação de funções." (Não grifado no original).

27. O Sr. Fábio Ferreira era chefe do Setor de Compras e membro da Comissão Permanente de Licitações, como informado por ele próprio.

28. Suas atribuições eram diretamente relacionadas com os fatos e as falhas graves constatadas na condução do processo de licitação e que contribuíram para a ocorrência de superfaturamento e o consequente prejuízo financeiro para a autarquia.

29. Assim, tal como bem entenderam a unidade instrutiva e o Ministério Público de Contas, não há como acolher o argumento de que sua assinatura "de nenhuma forma significava atuação em processo licitatório ou administração de contratos" ou de que não tinha atribuição legal.

30. Ademais, apesar de o responsável entender que "as assinaturas eram meras formalizações de pareceres da Procuradoria Jurídica ou de ordens da Superintendência mediante condições cujas respectivas negociações nunca contaram com a sua participação", não apresentou documentação comprobatória de tal afirmação.

31. O que se extrai dos autos é que sua conduta omissiva contribuiu para a ocorrência da contratação com sobrepreço e pagamentos superfaturados, não sendo admissível que alegue não ter responsabilidade por falhas graves no processo sob o fundamento de que suas assinaturas eram meras formalizações.

12. Com essa fundamentação, foi proferido o Acórdão 1994/2025-TCU-Plenário (peça 64).

13. Passa-se, então, à análise do recurso de reconsideração interposto por Fábio de Oliveira Ferreira (peça 79), nos aspectos de admissibilidade e de mérito.

ADMISSIBILIDADE

14. Reitera-se a proposta de conhecimento, nos termos do exame de admissibilidade constante da peça 81, endossado por meio do despacho do Relator à peça 85.

MÉRITO

15. ***Delimitação do recurso***

15.1 O presente exame de técnico contempla as seguintes questões que devem ser esclarecidas:

a) violação ao dever de motivação adequada;

b) prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva;

c) responsabilidade subjetiva - necessidade de dolo ou culpa grave;

d) contradição material entre fundamentação e conclusão;

16. Violação ao dever de motivação adequada

16.1 Ao motivar suas razões recursais referentes a esse item, o recorrente argui "evidente nulidade por motivação insuficiente", uma vez que o acórdão atacado não teria tratado da cadeia decisória, explicado como se apurou a "responsabilidade individual do recorrente", analisado a existência de culpa grave ou dolo e a prescrição.

Análise

16.2 As decisões proferidas pelo magistrado devem observar o princípio do livre convencimento motivado, a ser pautado pelo respectivo fundamento e na competente motivação, sob pena de serem desafiadas pelos remédios processuais adequados, com vistas a ser retirada do mundo jurídico ou revisitada, a partir da judicial review ou administrative review.

16.3 Ao se compulsarem as instruções do âmbito da unidade técnica (peças 55-57), parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (peça 58) e voto (peça 65), que fundamentaram as razões de decidir do relator a quo e do respectivo Colegiado, não se verificou qualquer violação ao princípio do livre convencimento motivado, que norteia as deliberações nesta Corte de Contas.

16.4 O rito processual adotado pelo Tribunal de Contas da União deve observar sua lei orgânica, regimento interno, normativos do próprio Tribunal e subsidiariamente o disposto no Código de Processo Civil.

16.5 Ao se revisitar o disposto no item 11 desta instrução, verifica-se análise e fundamentação dos argumentos colacionados pelo então responsável e ora recorrente por parte do Relator a quo, o que afasta, nas palavras do recorrente, qualquer "violação ao dever de motivação adequada".

17. Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva

17.1 O recorrente, ao mencionar a "prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva", colaciona enunciado do tema 899/STF, bem como argumenta que não houve demonstração de dolo, motivo por que se aplicam os seguintes argumentos:

a) prazo quinquenal (TCU, Acórdão 1.343/2022-Plenário);

b) necessidade de observar marcos interruptivos válidos;

c) vedação a sobrestamentos indefinidos sem causa legítima.

17.2 Continua o recorrente: "O acórdão recorrido, ao simplesmente afirmar que 'não ocorreu prescrição', sem explicitar motivos, incorre em erro de direito e omissão constitucionalmente relevante".

Análise

17.3 Equivoca-se o recorrente ao mencionar que houve "omissão constitucionalmente relevante", uma vez que o Relator a quo se manifestou expressamente acerca da não incidência da prescrição, conforme consta do voto (peça 65) condutor do acórdão atacado, nos seguintes termos: "registro, inicialmente, que não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória, conforme análise procedida pela unidade instrutiva", adotada como razões de decidir pelo Relator (peça 65, p. 2). Sem prejuízo dessa menção, passa-se, mais uma vez, à análise de eventual prescrição no caso concreto.

17.4 O recorrente menciona o Acórdão 1343/2022-Plenário, que não possui qualquer relação com os presentes autos, tampouco se refere à prescrição, motivo por que não serve de fundamento para o recorrente. Contudo, a prescrição será analisada nos termos que se seguem.

17.5 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".

17.6 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".

17.7 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.

17.8 Ao entrar especificamente na análise de eventual prescrição arguida pelo recorrente, não merece reparos a análise empreendida pela unidade técnica (peça 55, p. 7-8), adotada como razões de decidir pelo Relator a quo, que, pela precisão, é transcrita a seguir:

26. Em relação à prescrição, a instrução à peça 53 já concluiu que ela não ocorreu, conforme transcrição a seguir:

6. Destaca-se que, na ocasião, o Tribunal já havia autuado o processo administrativo TC 002.389/2018-5, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, para análise de pedido de exceção de suspeição levantada no bojo da representação (TC 011.185/2015-5) que deu origem a esta TCE.

7. Diante disso, o relator determinou o envio de cópia da peça 35 para juntada ao TC 002.389/2018-5, bem como determinou o sobrestamento deste processo até o julgamento da exceção de suspeição (peça 38), ao verificar a existência de relação de dependência entre os dois requerimentos e a possível consequência no exame destes autos.

8. O referido processo foi inicialmente julgado em 29/5/2019, por meio do Acórdão 1224/2019- TCU-Plenário (peça 45) que recepcionou a exceção de suspeição, sem efeito suspensivo, porém, no mérito, a considerou manifestamente improcedente.

9. No entanto, em 17/6/2019, o senhor Ailton Diogo Morilhas Rodrigues interpôs embargos de declaração em face do Acórdão 1224/2019-TCU-Plenário, que foi julgado na sessão de 16/2/2022, por meio do Acórdão nº 328/2022-TCU-Plenário, que conheceu dos embargos e no mérito, o rejeitou.

(...)

11. Até 11/10/2022, quando entrou em vigor a Resolução-TCU 344/2022, os ditames então vigentes no Tribunal estabeleciam a prescrição no prazo de dez anos para o exercício da pretensão punitiva e a imprescritibilidade de prazo para o exercício da pretensão de ressarcimento.

12. Após essa data, aludida resolução, regulamentou a prescrição no prazo de cinco anos para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal, nos termos do art. 19 da norma.

13. No presente caso, tem-se que o prazo de prescrição deve ser contado a partir da data do conhecimento da irregularidade pelo TCU (art. 4º, IV, da Resolução-TCU 344/2022), que ocorreu em 21/5/2015, data de autuação do TC 011.185/2015-5, cuja inicial já dava conhecimento da irregularidade.

14. A sistemática de constituir processo apartado por razões de organização processual trata-se de questão de ordem prática que não tem o condão de modificar ou obstruir o vínculo com os fatos que a motivaram e os atos processuais praticados até a sua formação, conforme bem explicado no voto condutor do Acórdão 175/2017-TCU-Plenário (rel. Min. José Mucio).

15. Para deslinde deste feito, resta avaliar se e quando houve interrupção da prescrição extintiva, bem como a eventual incidência da prescrição intercorrente, a prescrição dentro da prescrição, com seu prazo próprio, a fim de assegurar eficiência e celeridade nas apurações administrativas.

16. O presente processo foi autuado em 5/10/2016, após determinação exarada pelo Acórdão 1.726/2016-TCU-Plenário, item 9.4.2, no bojo do TC 011.185/2015-5, e teve sua primeira instrução propondo a citação dos responsáveis em 14/6/2018.

17. Em seguida, esteve sobrestado em razão do processo de exceção de 6/8/2018 até 16/2/2022, conforme relatado nos parágrafos de 6 a 9 da presente instrução.

18. Logo, com fulcro no art. 7º, II, da Resolução TCU 344/2022, que dispõe que não corre o prazo da prescrição durante o sobrestamento do processo por fatos não provocados pelo TCU, não há que se falar de prescrição no presente processo.

27. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

17.9 Não se verificou, portanto, a ocorrência da prescrição, como alegado pelo recorrente.

18. Responsabilidade subjetiva - necessidade de dolo ou culpa grave

18.1 Os argumentos apresentados pelo recorrente em relação a esse item consistem em que "somente se responsabiliza gestor quando comprovada sua ação ou omissão com dolo ou culpa grave" (peça 79, p. 4).

Análise:

18.2 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.

18.3 Presentes os 3 (três) requisitos mencionados no parágrafo anterior, emerge a obrigação de o agente reparar o dano apurado por esta Corte de Contas.

18.4 O cerne das irregularidades apontadas como fundamento para imputar débito ao ora recorrente consiste no superfaturamento de R$ 443.788,33, apurado em laudo de perícia criminal elaborado pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro (Laudo nº 1630/2016-NUCRIM/SETEC/SR/PF/RJ - peças 9 e 10), já descrito pelo relator a quo, no Voto condutor do Acórdão recorrido (item 13, da peça 65).

18.5 O ato administrativo, aqui entendido em sentido amplo, no qual se inclui o mencionado laudo de perícia criminal, possui como requisitos de constituição e validade: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Uma vez observados esses pressupostos de constituição e validade, esse ato passa a usufruir de seus atributos, quais sejam: imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legalidade.

18.6 Enquanto não houver desconstituição judicial ou administrativa do ato administrativo, no caso concreto o mencionado laudo de perícia criminal federal, ele está apto a produzir os efeitos para os quais foi elaborado.

18.7 Em nenhum momento da petição recursal (peça 70), o recorrente desconstituiu ou tentou desconstituir o mencionado laudo para fins de elidir a responsabilidade pelo débito que lhe foi imputado.

18.8 Para fins de responsabilização, deve-se aferir a conduta individual a fundamentar eventual dano causado aos cofres públicos, no mesmo sentido da caracterização da culpa subjetiva, que pode ser configurada pela conduta omissiva daquele que, estando na cadeia causal do dano, não exerceu a contento suas obrigações, ocasionando dano.

18.9 Diversas condutas individuais apuradas no dano causado aos cofres do CFO impõem a possibilidade jurídica de condenação em débito solidário dos agentes que causaram o dano. Fábio de Oliveira Ferreira era o chefe do setor de compras e serviços e responsável pela elaboração da planilha orçamentária (peça 6, p. 3, e peça 12, p. 1, item D). Embora não integre a relação processual deste recurso, mas em razão da possibilidade de repercussão de eventual deliberação neste recurso nas questões objetivas, deve-se registrar que o Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, então presidente do CFO, foi o responsável pela assinatura do edital da licitação (peça 6, p. 5). Verificam-se, então, as condutas individuais que fundamentaram a imputação do débito solidário a esses agentes.

18.10 Prescinde de dolo na conduta do agente para se apurar e imputar débito causado aos cofres dos órgãos e entidades sujeitas à fiscalização pelo TCU.

19. Contradição material entre fundamentação e conclusão

19.1 O recorrente consigna a existência de "contradição material entre fundamentação e conclusão", nos termos mencionados à fl. 5, da peça 79.

Análise:

19.2 O regular desenvolvimento do processo no âmbito do TCU deve partir de premissas que conduzam à decisão de mérito.

19.3 Ao se percorrerem todos os atos processuais que integram este feito, não se verificou qualquer contradição ou fundamento que não estivesse de acordo com a conclusão e a deliberação

adotada por este Tribunal.

19.4 Não se pode passar ao largo que o instrumento processual adequado para suprir omissões, contradições ou obscuridades consiste nos embargos declaratórios, já interpostos, analisados e rejeitados, conforme peças 70, 75-77. Mesmo não sendo a via adequada para se questionar contradição, esse argumento foi analisado e afastado na presente instrução.

20. Informações adicionais

20.1 Nos termos da petição constante da peça 59, o Conselho Federal de Odontologia solicitou "acesso integral aos autos do Processo 028.488/2016-4" e habilitação no feito. Uma vez preenchidos os requisitos constantes do art. 146, do RI/TCU, deve ser deferido o pleito.

20.2 Embora não tenha sido formulado pedido de sustentação oral no presente recurso, consta pedido de sustentação oral formulado por Fábio de Oliveira Ferreira (peça 43, p. 32), que deve ser deferido em atenção ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º LIV e LV, da Constituição Federal), bem como nos termos do art. 168, do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

21. 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 ou punitiva;

c) a responsabilização dos agentes que administram recursos sob a competência fiscalizatória do TCU prescinde de dolo, 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) o superfaturamento apurado nos termos do laudo de perícia criminal elaborado pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro não foi afastado;

e) todos os agentes que causarem dano aos cofres públicos respondem na medida das respectivas participações na cadeia causal do dano apurado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, de acordo com os arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992, com proposta de:

a) conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar 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;

c) deferir a habilitação do Conselho Federal de Odontologia, nos presentes autos;

d) deferir pedido de sustentação oral pelos causídicos de Fábio de Oliveira Ferreira, devendo a parte ser notificada nos termos dos normativos pertinentes.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira, então chefe do setor de compras e membro da comissão de licitações do Conselho Federal de Odontologia (CFO), em face do Acórdão 1.994/2025-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Originalmente, trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão de indícios de superfaturamento na reforma da sala comercial onde funcionava a sede do CFO, em que foi contratada

a empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda.

Por meio do referido acórdão, o Tribunal rejeitou as alegações de defesa dos responsáveis, julgou irregulares as contas do recorrente e do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, condenando-os, em regime de solidariedade com a mencionada empresa, ao pagamento do débito apurado de R$ 443.788,33, em valores históricos, e aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no montante de R$ 80.000,00.

A irregularidade atribuída ao recorrente consistiu na elaboração da planilha orçamentária que resultou em superfaturamento, bem como na ausência de orçamento detalhado que expressasse a composição de todos os custos unitários do serviço contratado, e na falta de comprovação da realização de pesquisa de mercado para todos os itens da planilha, em afronta ao art. 7º, § 2º, II, e ao art. 43, IV, da Lei 8.666/1993.

Foram opostos embargos de declaração contra o Acórdão 1.994/2025-TCU-Plenário, ora recorrido, os quais foram rejeitados pelo Acórdão 2.552/2025-TCU-Plenário.

Irresignado, o recorrente interpôs o recurso de reconsideração, no qual suscita, em síntese: a) violação ao dever de motivação adequada; b) prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva; c) necessidade de comprovação de dolo ou culpa grave para sua responsabilização; e d) contradição material entre a fundamentação e a conclusão do acórdão recorrido.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) examinou os argumentos e, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, propôs negar provimento ao apelo.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

Conheço do recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Relativamente à alegada prescrição, não prospera a irresignação. De início, equivoca-se o recorrente ao afirmar que o acórdão recorrido teria se limitado a asseverar que "não ocorreu prescrição" sem explicitar os motivos, pois o relator *a quo* manifestou-se expressamente sobre a matéria, adotando, como razões de decidir, a análise procedida pela unidade instrutiva, na qual a questão foi examinada.

Cumpre registrar que o Acórdão 1.343/2022-TCU-Plenário, invocado pelo recorrente, não guarda nenhuma relação com os presentes autos, tampouco trata da matéria de prescrição, não servindo, pois, de fundamento à sua tese.

Como bem demonstrou a AudRecursos, o termo inicial do prazo prescricional se deu em 21/5/2015, data de autuação do TC 011.185/2015-5, cuja peça inicial já dava conhecimento da irregularidade. O processo permaneceu sobrestado de 6/8/2018 a 16/2/2022, em razão do julgamento de exceção de suspeição suscitada em processo apartado, período que não é computado para fins de prescrição, à luz do art. 7º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022, que dispõe não correr o prazo prescricional durante o sobrestamento do processo por fatos não provocados pelo TCU. A exceção de suspeição foi julgada, no âmbito do TC 002.389/2018-5 (processo administrativo), pelo Acórdão 1224/2019-TCU-Plenário, mantido, em sede de embargos de declaração, pelo Acórdão 328/2022-TCU-Plenário.

Soma-se à incidência de causa suspensiva a verificação de sucessivos atos interruptivos da prescrição, em consonância com o art. 5º da Resolução-TCU 344/2022. Destaco os seguintes eventos aptos a interromper a contagem do prazo processual: a) a prolação do Acórdão 1.726/2016-TCU-Plenário, em 6/7/2016, que determinou a instauração da tomada de contas especial; b) a elaboração da instrução da unidade técnica com proposta de citação e apuração do dano, em 7/6/2018; c) a instrução de mérito finalizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, em

20/5/2024; e d) a prolação do Acórdão 1994/2025-TCU-Plenário, em 27/8/2025, com a condenação originária dos responsáveis.

O abatimento do intervalo de sobrestamento combinado com a sucessão dos referidos atos interruptivos afasta definitivamente a consumação da prescrição ordinária (cinco anos) e da prescrição intercorrente (três anos).

No tocante à alegada violação ao dever de motivação adequada, não assiste razão ao recorrente. O voto condutor do Acórdão 1.994/2025-TCU-Plenário enfrentou expressa e detidamente cada um dos argumentos apresentados pelo responsável em suas alegações de defesa, explicitando as razões pelas quais restou caracterizada sua responsabilidade, na condição de chefe do setor de compras e serviços e de membro permanente da comissão de licitações, pelas irregularidades apuradas no certame que ensejou a contratação superfaturada. Não há, portanto, falar em motivação insuficiente.

Quanto à alegada necessidade de comprovação de dolo ou culpa grave, cumpre distinguir a responsabilização pelo débito daquela de natureza sancionatória. No que concerne à obrigação de reparar o dano causado ao Erário, a responsabilização exige a presença de três requisitos: a conduta do agente, o dano e o nexo de causalidade entre ambos, independentemente do elemento volitivo, ressalvadas as hipóteses de excludente de responsabilidade, não verificadas no caso concreto.

A irregularidade que fundamentou a imputação do débito consiste no superfaturamento de R$ 443.788,33, apurado em laudo de perícia criminal elaborado pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro. O recorrente, em sua peça recursal, não desconstituiu ou tentou desconstituir as conclusões desse laudo, que permanece apto a produzir os efeitos para os quais foi elaborado.

A conduta individual do recorrente restou devidamente caracterizada. Na condição de chefe do setor de compras e serviços e de membro permanente da comissão de licitações, competia-lhe, nos termos do art. 70, alínea "k", IV, do Regimento Interno do CFO, aprovado pela Resolução CFO-34/2002, responsabilizar-se pelo controle e andamento de obras e reformas. Ainda que não tenha elaborado pessoalmente a planilha orçamentária nem realizado a pesquisa de preços, incumbia-lhe supervisionar tais atos e zelar pela higidez do certame, adotando as medidas necessárias para impedir que a licitação prosseguisse maculada por falhas facilmente perceptíveis à simples leitura da Lei 8.666/1993. Sua conduta omissiva contribuiu diretamente para a ocorrência da contratação superfaturada e do consequente prejuízo à autarquia.

Não se sustenta, tampouco, o argumento de que suas assinaturas constituíram meras formalizações de pareceres ou ordens de outras instâncias, uma vez que o recorrente não apresentou documentação comprobatória de tal assertiva. A suposta deficiência estrutural do setor também não afasta sua responsabilidade, porquanto não justifica o descumprimento das atribuições que lhe eram próprias.

Por fim, quanto à alegada contradição material entre fundamentação e conclusão, ao percorrer os atos processuais que integram o feito, não se identifica incongruência entre os fundamentos adotados e a deliberação proferida pelo Tribunal. Ademais, o instrumento processual adequado para suprir eventuais omissões, contradições ou obscuridades - os embargos de declaração - já foi manejado pelo recorrente, tendo sido conhecido e rejeitado, restando o ponto igualmente afastado na presente análise.

Concluo, portanto, que as razões recursais apresentadas pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira são insuficientes para elidir as irregularidades que ensejaram sua condenação, razão pela qual deixo de dar provimento ao recurso de reconsideração.

Defiro, ainda, a requisição de habilitação nos autos do Conselho Federal de Odontologia,

peça 59, por estarem atendidos os requisitos do art. 146 do RITCU.

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 tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2602/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.488/2016-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em tomada de contas especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Fabio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55); Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda. (27.272.277/0001-20).
3.2. Recorrente: Fabio de Oliveira Ferreira (002.733.107-55).
4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Odontologia.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
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: Suzana de Camargo Gomes (16222/OAB-MS); Thiago Calmon Fernandes Bortolini (20146/OAB-DF); Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (83557/OAB-DF); Bruno Silva Rodrigues (117.609/OAB-RJ); André Gomes Pereira (116.487/OAB-RJ) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio de Oliveira Ferreira contra o Acórdão 1.994/2025-TCU-Plenário;

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

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

9.2. deferir o pedido de habilitação nos autos do Conselho Federal de Odontologia, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU; e

9.3. dar ciência deste acórdão ao recorrente, ao Conselho Federal de Odontologia e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2602-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 006.064/2016-7
Apensos: TC 000.060/2024-0, TC 000.061/2024-7
Natureza: Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Hospital Federal do Andaraí.
Embargante: Ferlim Serviços Técnicos Ltda (42.116.376/0001-06).
Representação legal: Jaques Fernando Reolon (22885/OAB-DF), entre outros, representando a Ferlim Serviços Técnicos Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA TÉCNICA EM AMBIENTE HOSPITALAR E DE CONSERVAÇÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS E DAS ÁREAS VERDES. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DOS AGENTES PÚBLICOS. QUITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES DA EMPRESA CONTRATADA. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. REDUÇÃO DO DÉBITO E DA MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 415), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade (peças 416 e 417) e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peça 418):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de embargos de declaração opostos por Ferlim Serviços Técnicos Ltda. (peça 403) contra o Acórdão 1.551/2025-TCU-Plenário (recurso de revisão – peça 390), da relatoria do ministro Augusto Nardes.

A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a alterar o débito constante do subitem 9.2 do Acórdão 1.082/2019-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

Data	***Valor (R$)***	***Crédito (C) / Débito (D)***
4/4/2013	*6.525,36*	*D*

Data	Valor (R$)	Crédito (C) / Débito (D)
5/6/2013	8.700,48	D
28/6/2013	8.700,48	D
31/7/2013	8.700,48	D
19/8/2013	8.700,48	D
16/9/2013	8.700,48	D
13/11/2013	8.700,48	D
29/1/2014	8.700,48	D
31/1/2014	8.700,48	D
6/2/2014	8.700,48	D
10/3/2014	8.700,48	D

Data	Valor (R$)	Crédito (C) / Débito (D)
4/4/2013	17.823,28	D
5/6/2013	11.682,76	D

Data	Valor (R$)	Crédito (C) / Débito (D)
28/6/2013	14.902,59	D
31/7/2013	20.487,33	D

Data	Valor (R$)	Crédito (C) / Débito (D)
19/8/2013	24.439,84	D
16/9/2013	15.181,37	D
13/11/2013	24.439,84	D
31/1/2014	14.603,45	D
29/1/2014	20.252,11	D
6/2/2014	7.606,23	D
10/3/2014	13.292,50	D

Data	Valor (R$)	Crédito (C) / Débito (D)
1/2/2013	2.397,92	C
1/2/2013	2.397,92	C
1/3/2013	2.397,92	C
1/3/2013	2.397,92	C
1/4/2013	2.397,92	C
1/5/2013	2.397,92	C
1/6/2013	2.397,92	C
1/6/2013	2.397,92	C
1/7/2013	2.397,92	C
1/7/2013	2.397,92	C
1/9/2013	2.397,92	C
1/9/2013	2.397,92	C
1/10/2013	2.397,92	C
1/10/2013	2.397,92	C
1/11/2013	2.397,92	C
1/11/2013	2.397,92	C
1/12/2013	2.397,92	C
1/12/2013	2.397,92	C

9.2. reduzir o valor da multa aplicada pelo subitem 9.3 do acórdão recorrido, de R$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais) para R$ 20.000,00 (vinte mil reais); e

9.3. comunicar esta deliberação à recorrente, ao Hospital Federal do Andaraí-RJ e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao subitem 1.7.3.3 do Acórdão 540/2016-1ª Câmara (TC 019.660/2014-6), em que se apuram indícios de irregularidades no Contrato 2/2013, firmado pelo Hospital Federal do Andaraí (HFA) com a empresa Ferlim Serviços Técnicos Ltda., objetivando a prestação de serviços de limpeza técnica em ambiente hospitalar, conservação de bens móveis e imóveis e das áreas verdes, com disponibilização de mão de obra, produtos, materiais, insumos e equipamentos para cobrir uma área total de 51.100 m^2 daquele hospital.

2.1. No âmbito do TC 019.660/2014-6, verificou-se que a celebração do Contrato 2/2013 decorreu da contratação dos serviços remanescentes do Contrato 8/2012, com fundamento no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, acordado entre o HFA e a empresa Unirio Manutenção e Serviços Ltda., com vigência de doze meses, pelo valor mensal de R$ 650.000,00 e valor total anual de R$ 7.800.000,00.

2.2. Devido às reiteradas falhas praticadas pela empresa Unirio, houve a aplicação de multas à referida empresa, bem como a rescisão unilateral da avença. Assim, o HFA convocou, em 14/1/2013, a empresa Ferlim Serviços Técnicos Ltda., segunda colocada no Pregão 10/2011, para assumir a prestação do serviço, nas mesmas condições da licitante vencedora.

2.3. Por meio do Acórdão 3.328/2019-1ª Câmara, relator: Benjamin Zymler, este Tribunal apreciou tomada de contas especial relativa a irregularidades no contrato celebrado com a Unirio, concluindo por afastar a responsabilidade dos agentes públicos do HFA, porém condenando apenas a citada empresa por parte do débito que lhe foi imputado.

2.4. A recorrente então celebrou com o HFA o Contrato 2/2013, com base no artigo 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, para executar o objeto remanescente do Pregão 10/2011.

2.5. Os apontamentos que levaram ao julgamento pela irregularidade das contas da recorrente são os seguintes:

(i) Redução, no Contrato 2/2013, celebrado entre o Hospital Federal do Andaraí (HFA) e a empresa Ferlim Serviços Técnicos Ltda., da qualificação e dos quantitativos dos funcionários relativamente ao ajustado no contrato precedente (Contrato 8/2012), a que veio substituir, celebrado entre o hospital e a empresa Unirio Manutenção e Serviços Ltda., gerando um pagamento a maior pelos serviços prestados de fevereiro a dezembro de 2013; e

(ii) Disponibilização, pela contratada, de quantitativos de funcionários dos serviços extraordinários inferiores aos estabelecidos no Contrato 2/2013, sem que tenha havido glosa por parte do Hospital Federal do Andaraí, gerando um pagamento a maior pelos serviços prestados de fevereiro a dezembro de 2013.

2.6. Na aferição do débito foram considerados dois tipos de serviços previstos no contrato celebrado entre o HFA e a Ferlim Serviços Técnicos Ltda.: (i) ordinários, aferidos por unidade de área atendida; e (ii) extraordinários, cujo critério de aferição era a efetiva disponibilização de profissionais nas quantidades e com as qualificações previstas em contrato.

2.7. Ao apreciar a matéria, o relator a quo anotou que 'a empresa contratada não cumpriu plenamente suas obrigações contratuais, deixando de aportar os profissionais a que se obrigou e se esquivando de apresentar o acervo documental dos funcionários empregados nos serviços realizados no HFA, elementos que poderiam elidir a irregularidade. Nesse sentido, constituiria enriquecimento sem causa da empresa às custas do Erário o recebimento por postos de mão de obra que efetivamente não foram aportados na execução contratual' (voto, peça 167, p. 13, item 32).

2.8. Assim, mediante o Acórdão 1.082/2019-TCU-Plenário (peça 166), este Tribunal imputou débito e aplicou multa à ora recorrente.

2.9. A ora recorrente interpôs recurso de reconsideração, ao qual foi negado provimento mediante o Acórdão 1.498/2021-Plenário, relator: Vital do Rêgo, que consignou que 'as supressões de postos de trabalho, tanto dos serviços ordinários, quanto dos serviços extraordinários, deveriam ter resultado na redução do valor global do contrato, na medida em que representaram descumprimento das condições aceitas pela recorrente, ao celebrar o contrato ao amparo do inciso XI do artigo 24 da Lei 8.666/1993. Admitir tais supressões, sem reduzir o valor do contrato, seria permitir nova etapa de negociação sem oferecer a mesma oportunidade às demais licitantes que participaram do Pregão 10/2011, ferindo a isonomia do processo licitatório' (peça 215, p. 3, item 25).

2.10. A ora recorrente então opôs embargos de declaração, logrando comprovar valores pagos aos limpadores de vidro nos meses de fevereiro e junho de 2013, pagos no âmbito do Contrato 2/2013, razão pela qual foram parcialmente acolhidos mediante o Acórdão 538/2023-Plenário, passando a constar três parcelas de crédito na composição do débito.

2.11. A recorrente opôs novos embargos declaratórios, logrando comprovar erro material ao se acolher nos embargos anteriores menor número de comprovantes que o devido, razão pela qual os novos embargos foram parcialmente acolhidos mediante o Acórdão 1.757/2023-Plenário, passando a constar novas parcelas de crédito na atual composição do débito.

2.12. A recorrente interpôs recurso de revisão (peça 363) contra o Acórdão 1.082/2019-TCU-Plenário (peça 166), ao qual foi dado provimento parcial mediante o Acórdão 1.551/2025-TCU-Plenário (peça 390), objeto dos presentes embargos de declaração.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, à peça 414.

EXAME DE MÉRITO

4. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) se houve omissão ao se restringir a análise à peça 279 e se deixar de analisar as informações das peças 282-292; (item 5)

b) se há contradição em se reconhecer que duas funcionárias atuaram como auxiliar de escritório ao longo de todo o contrato mas se manter o débito relativo à supressão desse ponto de trabalho; (item 6)

c) se há contradição em imputar débito com base na ausência de contracheques; (item 7)

d) se há omissão em não se reconhecer o entendimento do Parquet. (item 8)

5. Omissão – ausência de análise dos documentos juntados aos autos

5.1. A embargante alega que:

a) os argumentos recursais relativos ao cargo de coletor de resíduos foram rejeitados com base em análise que se restringiu à planilha apresentada na peça 279, deixando de examinar as outras peças juntadas pela embargante; (peça 403, p. 3)

b) a instrução inicial havia indicado quantitativo a menor no mês de fevereiro, reconhecendo apenas 5 funcionários, enquanto à peça 282 dos autos há lista com todos os funcionários e os cargos exercidos no mês de fevereiro, indicando que ao menos 9 funcionários ocuparam os cargos no período do contrato, o que indica a ausência de análise dos documentos e conclusão sem reanálise do cálculo para apurar débito e crédito; (peça 403, p. 3)

c) a planilha indicada pela embargante refere-se ao mês de fevereiro, sendo os demais meses indicados na peça 283 (março); peça 284 (abril); peça 285 (maio); peça 286 (junho); peça 287 (julho); peça 288 (agosto); peça 289 (setembro); peça 290 (outubro); peça 291 (novembro) e peça 292 (dezembro); (peça 403, p. 4)

d) há omissão quanto à análise do cargo de coletor de resíduos sólidos porque mesmo diante de diversos documentos juntados na fase recursal, o acórdão replicou a mesma fundamentação do primeiro acórdão proferido no processo. (peça 403, p. 4)

Análise

5.2. A embargante alega ter havido omissão quanto à análise dos documentos às peças 282-292. Contudo, não é verdadeira a afirmação de que à peça 282 consta 'lista com todos os

funcionários e os cargos exercidos no mês de fevereiro', já que esse e os demais documentos se referem a uma listagem parcial (até a letra 'd') dos funcionários que teriam atuado na execução do contrato em cada um dos meses de vigência (março a dezembro/2013). Além de essa parcialidade das informações por si só afastar o valor probatório de tais documentos, tem-se que o documento à peça 279, fornecido pelos responsáveis, foi apresentado como uma consolidação de tais informações, registrando o número de meses em que cada funcionário atuou no contrato.

5.3. Com relação ao cargo de 'coletor de resíduos sólidos', registrou-se no voto condutor da decisão recorrida: 'A planilha à peça 279 não comprova a disponibilização de funcionário no cargo de 'coletor de resíduos', motivo pelo qual a defesa não foi acolhida, com razão, por ocasião do Acórdão 538/2023-Plenário' (peça 391, p. 2, item 11.1). De fato, mesmo considerando as informações parcialmente fornecidas pelos documentos às peças 282-292, não resta comprovada a disponibilização de funcionário para aquele cargo, ao contrário do que alega a embargante.

5.4. Ademais, há uma patente incongruência na alegação da embargante. Segundo ela, a planilha à peça 282 indica que haveria pelo menos nove funcionários desempenhando o cargo de 'coletor de resíduos'. Contudo, a planilha registra 'aux serviços gerais – área adm externa 12 hs diurno', o que em princípio não é o mesmo que 'coletor de resíduos sólidos'. Além disso, as informações parciais indicariam que, apesar de a quantidade prevista em contrato ser de dez funcionários nesse cargo, somente até a letra 'c' da ordem alfabética haveria nada menos que nove pessoas atuando em tal cargo, o que faz presumir que haveria muitas mais, superando em muito o quantitativo de dez, o que não faz qualquer sentido.

5.5. Ante o exposto, considerando que as peças 282-292 constituem informações incompletas que não elidem a irregularidade e que a análise se restringiu à peça 279 porque ela seria a consolidação das informações presentes nas demais peças, não se verifica a alegada omissão, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

6. Contradição – cargo de auxiliar administrativo

6.1. A embargante alega que:

a) para a função de auxiliar administrativo, a planilha estabelecia a quantidade de um posto de serviço; se o acórdão entendeu comprovada a ocupação do cargo pelo período de 11 meses pelas funcionárias Edna Ricardo Lopes e Roberta Maia de Souza, não há como manter a imputação de débito por supressão de posto; (peça 403, p. 4)

b) o acórdão contraditoriamente manteve o débito baseado na instrução inicial, que não identificou nenhum auxiliar administrativo nos meses de fevereiro, abril, setembro e dezembro, imputando débito no valor de R$ 12.879,32; (peça 403, p. 4)

c) a funcionária Roberta Maia de Souza exerceu o cargo de auxiliar de escritório, anteriormente assim classificado, nos meses de fevereiro (peça 239, p. 11), março (peça 237, p. 45), abril (peça 238, p. 13) e maio (peça 242, p. 18); (peça 403, p. 4-5)

d) Edna Ricardo Lopes exerceu o cargo de auxiliar administrativo em junho (peça 240, p. 163), julho (peça 241, p. 91), agosto (peça 293, p. 26), setembro (peça 243, p. 180), outubro (peça 244, p. 12), novembro (peça 245, p. 185) e dezembro (peça 246, p. 52); (peça 403, p. 5-7)

e) a contradição do acórdão consiste exatamente em reconhecer que as funcionárias exerceram e ocuparam os cargos no período vigente do contrato, mas desconsiderar para fins de cumprimento do disposto no contrato. (peça 403, p. 7)

Análise

6.2. A embargante alega contradição em se reconhecer que em todo o período do contrato (fevereiro a dezembro/2013) foi ocupado o posto de auxiliar de escritório, mas se manter o débito por supressão de posto. Contudo, a alegação não tem correspondência nos autos.

6.3. Trata-se de alegação já aduzida pela embargante e acolhida por este Tribunal. Neste sentido, consta no relatório que acompanha a decisão embargada (peça 392, p. 9):

> *8.3. Quanto às duas mencionadas funcionárias, observa-se que ambas constam na tabela à peça 279, fornecida pela própria recorrente. Edna Ricardo Lopes aparece como tendo trabalhado 7*

meses no cargo de 'aux. administrativo', e Roberta Maia de Souza, durante 4 meses como 'aux. de escritório'. As informações da mencionada tabela, incluindo a situação individual das duas mencionadas funcionárias, já foram analisadas por esta AudRecursos e suas conclusões ***foram acolhidas*** *pelo relator ad quem, quando da prolação do Acórdão 538/2023-Plenário (relatório, peça 298, p. 4): (g.n.)*

6.4. No voto condutor da decisão, essa conclusão foi reiterada (peça 391, p. 2):

11.2. De acordo com a retromencionada planilha, Edna Ricardo Lopes, no cargo de 'auxiliar administrativo', e Roberta Maia de Souza, como 'auxiliar de escritório', constam como tendo trabalhado 7 meses e 4 meses, respectivamente. Essas informações já haviam sido analisadas pela AudRecursos e acolhidas pelo relator quando da prolação do Acórdão 538/2023-Plenário.

6.5. Ante o exposto, considerando que a alegação não tem sustentação nos elementos dos autos, deve-se rejeitá-la.

7. Contradição – reconhecimento da ocupação de cargos – débitos decorrentes da não localização de contracheque

7.1. A embargante alega que:

a) há contradição na conclusão acerca de alguns postos porque o acórdão considera comprovada a disponibilidade de funcionário em 10 dos 11 meses de vigência contratual, e mesmo assim imputa débito por suposta supressão de funcionário com base na ausência de documentos referentes a esse único mês isolado; (peça 403, p. 7)

b) no que se refere ao cargo de jardineiro, por exemplo, o suposto quantitativo inferior se refere exclusivamente ao mês de outubro, como se somente neste mês não tivesse havido ninguém desempenhando a função, o que é absolutamente irrazoável; privilegia-se um rigor formal que resulta em uma conclusão ilógica; (peça 403, p. 7-8)

c) a motivação adotada no acórdão se torna contraditória e incongruente, violando o disposto no art. 2º, §1º, do Decreto 9.830/2019, que regulamenta os artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro – LINDB; (peça 403, p. 8)

d) uma análise ponderada e coerente dos próprios fundamentos do voto condutor do acórdão permite afastar parte do débito imputado. (peça 403, p. 8)

Análise

7.2. A irregularidade que deu origem ao débito imputado à ora embargante diz respeito à disponibilização de funcionários a menor do que o contratualmente previsto. No voto condutor do Acórdão 1082/2019-Plenário, relator: Benjamin Zymler (peça 166), aduziu-se: 'a empresa contratada não cumpriu plenamente suas obrigações contratuais, deixando de aportar os profissionais a que se obrigou e se esquivando de apresentar o acervo documental dos funcionários empregados nos serviços realizados no HFA, elementos que poderiam elidir a irregularidade'. O referido acervo documental foi posteriormente apresentado pela ora embargante às peças 237-270, logrando elidir parte do débito.

7.3. Assim, após a constatação de que a empresa embargante disponibilizava funcionários em número menor que o previsto contratualmente e após a conclusão de que a elisão do débito inicialmente apurado dependeria da apresentação do acervo documental relativo aos funcionários disponibilizados, a embargante agora alega que exigir a apresentação dessa documentação constitui rigor formal irrazoável que resulta em conclusão ilógica.

7.4. Contudo, não há qualquer ilogicidade em se concluir que 'durante um único mês de vigência do contrato a embargante não dispunha de nenhum' jardineiro, pois é exatamente isso o que revelam os elementos dos autos. Entender de outra forma seria permitir uma comprovação por presunção, quando não se pode presumir que foi cumprida uma obrigação cujo cumprimento compete à embargante comprovar. Nem a busca pela verdade material, nem o formalismo moderado implica, ao contrário do que supõe a embargante, imaginar que há em algum lugar fora dos autos um comprovante que, acaso existente, cumpriria à embargante apresentar.

7.5. Além disso, a supressão total ou parcial de postos de trabalho foi justamente a irregularidade imputada à embargante, sendo que o débito fundamenta-se em informações fornecidas

pela própria recorrente, de modo que, se o contracheque não foi apresentado, é razoável supor que ele de fato não exista e, portanto, o funcionário não tenha sido disponibilizado naquele mês.

7.6. Ademais, a embargante atribui a este Tribunal a prática de 'imputar débitos pinçados de mês em que não foi localizado o contracheque' (peça 403, p. 7), quando caberia à embargante apresentar os contracheques de cada mês, a fim de comprovar a disponibilização dos funcionários em todos os cargos no decorrer de toda a vigência do contrato em questão.

7.7. Por fim, a embargante não se desincumbe do ônus de justificar por que considera contraditória e incongruente a motivação adotada no acórdão, nem por que uma análise ponderada e coerente dos fundamentos do voto do acórdão embargado permitiria afastar o débito.

7.8. Ante o exposto, uma vez que a embargante não apresentou a totalidade dos contracheques que comprovariam a disponibilização de funcionários para todos os postos de trabalho previstos no contrato, não é irrazoável supor que naqueles meses não cobertos por contracheques não tenha havido disponibilização de funcionários, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

8. Omissão quanto aos argumentos reconhecidos pelo Parquet com relação ao preposto

8.1. A embargante alega que:

a) há omissão porque a embargante apresentou não apenas a procuração mencionada no acórdão, mas atas de reunião e certificado de responsabilidade técnica que corroboram a atuação como preposto; (peça 403, p. 8)

b) a embargante em todo o trâmite do processo apresentou as provas e documentos como forma de demonstrar que não houve a supressão dos postos; a afirmação de que a embargante reconhece a supressão do preposto é incorreta, pois decorre de uma interpretação equivocada acerca da defesa apresentada; (peça 403, p. 8)

c) a peça mencionada refere-se ao recurso de reconsideração interposto em que justificou que o preposto apesar de não estar relacionado como funcionário dos serviços extraordinários e não constar diretamente na planilha de preço apresentada pela embargante, esse custo foi contabilizado na taxa de administração, considerando que Júlio Cezar Canova atuou também como representante da empresa; (peça 403, p. 8)

d) o acórdão embargado, ao não reconhecer a disponibilização do preposto sem examinar os demais documentos juntados e citados pelo parecer ministerial não enfrentou todos os argumentos do recurso que são capazes de infirmar a conclusão adotada; (peça 403, p. 8-9)

e) diante desse contexto e de todo arcabouço probatório apresentado pela embargante, não houve a supressão do posto de preposto. (peça 403, p. 9)

Análise

8.2. A manifestação do MPTCU invocada pela embargante e mencionada no voto condutor do acórdão ora recorrido é a da peça 212, p. 7, item 21, que antecedeu a prolação do Acórdão 1498/2021-Plenário, relator: Vital do Rêgo (recurso de reconsideração), de modo que tal manifestação, além de não ter prevalecido naquela decisão, não tem qualquer relação com os embargos ora apresentados, que dizem respeito ao Acórdão 1.551/2025-Plenário (recurso de revisão, peça 390).

8.3. O entendimento defendido pelo MPTCU já havia sido rejeitado quando do julgamento do recurso de reconsideração e não há qualquer razão para acolhê-lo neste momento processual. Dessa forma, os embargos não devem ser conhecidos neste ponto, dado que 'o vício a ser elidido em sede de embargos de declaração é aquele existente dentro da própria deliberação atacada [não cabendo] a oposição de embargos de declaração para alegar vício decorrente de outras decisões que não a combatida' (Acórdão 1349/2012-Plenário, relator: Augusto Nardes), de modo que 'contradição entre a decisão e as peças dos autos ou decisões anteriores do Tribunal não enseja embargos de declaração' (Acórdão 1174/2008-2ª Câmara, relator: Marcos Bemquerer).

8.4. De todo modo, quanto ao ponto, consta no relatório que acompanha a decisão embargada (peça 392, p. 8-9):

7.2. De fato, no parecer à peça 212, o MPTCU acolheu a alegação de que foi disponibilizado o preposto previsto no contrato (peça 212, p. 7):

> *Com relação ao preposto, observamos que as manifestações dos demais responsáveis (e.g. peça 132, p. 1) e os elementos documentais trazidos ao processo (e.g. documentos encartados como itens não digitalizáveis e associados ao recurso - peça 189), tais como atas de reunião, convergem no sentido de apontar a disponibilidade de preposto da Ferlim, nomeadamente o Sr. Julio Cezar Casanova. Nesse passo, o Parquet considera plausíveis as alegações de que tal posto encontrava-se provido ao tempo dos fatos.*

7.3. À peça 132, p. 1, consta a declaração de Lourival Queiroz dos Santos Júnior de que 'o preposto neste período era o Sr. Júlio Cesar Casanova'.

7.4. Quanto aos documentos associados ao recurso à peça 189, consta traslado de procuração em que a Ferlim outorga poderes à Julio Cézar Canova para, em suma, gerir e representar a empresa.

7.5. Não obstante esses elementos, e embora o MPTCU os tenha considerado suficientes, a referida procuração afigura caracterizar Julio Cézar Canova mais como representante e administrador da empresa do que como preposto no contrato em questão.

7.6. Nesse sentido, no voto condutor do Acórdão 1.498/2021-Plenário, o entendimento do MPTCU neste ponto não foi acolhido, aduzindo-se (peça 215, p. 3):

> *Especificamente, quanto à supressão dos três postos de trabalho referentes aos serviços extraordinários (um preposto e dois limpadores de fachada), os argumentos apresentados pela recorrente não merecem prosperar, na medida em que o Termo de Referência do Pregão 10/2011 (peça 10, p. 6 e 7), foi expresso quanto a essa obrigação da contratada. Adicionalmente, o preço apresentado pela contratada anterior (empresa Unirio), decorreu da contabilização desses profissionais como itens de custos diretos na planilha que apresentou ao Setor de Contratos do HFA, conforme se verifica à página 78 da peça 10.*
>
> *Compulsando os autos, verifico ainda que as alegações apresentadas na peça recursal reconhecem a ausência do preposto e dos limpadores de fachada na planilha de serviços extraordinários (peça 189, p.5), cuja inclusão lhe foi, por diversas oportunidades, demandada durante a vigência do contrato, conforme se pode constatar a partir de extensa documentação acostada aos autos (peça 11, p. 1 a 27 e p. 46). (g.n.)*

7.7. Assim, a alegação da recorrente neste ponto resta um tanto fragilizada por ter ela anteriormente tentado justificar a redução de profissionais, incluindo a supressão do preposto, e agora argumentar de que havia de fato um preposto relacionado ao contrato.

7.8. Em todo caso, nem a manifestação do MPTCU, nem os elementos apontados pela recorrente comprovam que o contrato foi cumprido no tocante à disponibilização de um preposto.

7.9. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

8.5. De todo modo, quanto ao ponto, consta no voto condutor da decisão (peça 391, p. 2):

8. Por sua vez, não há motivo para acolher a alegação de que o contrato foi cumprido no tocante à disponibilização de um preposto. Inicialmente, a recorrente tentou justificar a redução de profissionais, incluindo a supressão do preposto, e nesta etapa procura argumentar que havia de fato um preposto relacionado ao contrato.

9. Apesar de apresentação do traslado de procuração em que a Ferlim Serviços Técnicos Ltda. outorga poderes a Júlio Cézar Canova para gerir e representar a empresa, constato que os termos do referido documento indicam que a atuação desse responsável se situava na condição de representante e administrador da empresa e não de preposto no contrato em questão.

10. A propósito, não obstante a manifestação favorável desse argumento pelo MPTCU, o voto condutor do Acórdão 1.498/2021-Plenário acabou por não a acolher, uma vez que o Termo de Referência do Pregão 10/2011 (peça 10, p. 6 e 7) indicou expressamente ser essa obrigação da contratada e o preço apresentado pela contratada anterior (empresa Unirio) decorreu da contabilização desses profissionais como itens de custos diretos na planilha apresentada ao Setor de Contratos do HFA.

8.6. Ante o exposto, uma vez improcedente a alegação de que houve omissão por não se considerar a manifestação do MPTCU e não se considerar a totalidade dos documentos apresentados, os embargos devem ser rejeitados neste ponto.

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:

a) as peças 282-292 constituem informações incompletas que não elidem a irregularidade; além disso, a análise se restringiu à peça 279 porque ela seria a consolidação das informações presentes nas demais peças; (item 5)

b) não houve a alegada contradição, porquanto a atuação das duas funcionárias ao longo de todo o contrato já havia sido reconhecida por este Tribunal, não sendo procedente a alegação de que foi mantido o débito neste ponto; (item 6)

c) uma vez que a embargante não apresentou a totalidade dos contracheques que comprovariam a disponibilização de funcionários para todos os postos de trabalho previstos no contrato, não é irrazoável supor que naqueles meses não cobertos por contracheques não tenha havido disponibilização de funcionários; (item 7)

d) embora a manifestação do MPTCU, quando da análise do recurso de reconsideração anteriormente interposto pela ora embargante tenha sido favorável a ela, tal entendimento não prevaleceu, não havendo por que prevalecer neste momento. (item 8)

9.1. Ante essas conclusões, os embargos de declaração devem ser ***rejeitados****.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos embargos e, no mérito, rejeitá-los;

b) informar a 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."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta oportunidade, de embargos de declaração opostos por Ferlim Serviços Técnicos Ltda. (peça 403) contra o Acórdão 1.551/2025-TCU-Plenário, que apreciou recurso de revisão interposto contra o Acórdão 1.082/2019-TCU-Plenário (modificado pelos Acórdãos 538/2023 e 1.757/2023, do Plenário), dando-lhe provimento parcial, de modo a alterar o débito e da multa do Acórdão 1.082/2019-TCU-Plenário.

2. Em sua origem, este processo cuida de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao subitem 1.7.3.3 do Acórdão 540/2016-1ª Câmara (TC 019.660/2014-6), no qual se apuram indícios de irregularidades no Contrato 2/2013, firmado pelo Hospital Federal do Andaraí (HFA) com a empresa Ferlim Serviços Técnicos Ltda., objetivando a prestação de serviços de limpeza técnica em ambiente hospitalar, conservação de bens móveis e imóveis e das áreas verdes, com disponibilização de mão de obra, produtos, materiais, insumos e equipamentos para cobrir uma área total de 51.100 m^2 daquele hospital.

3. De início, reitero o conhecimento dos presentes embargos de declaração, com fulcro nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

4. São analisadas neste recurso as seguintes questões;

a) se houve omissão ao se restringir a análise à peça 279 e se deixar de analisar as informações das peças 282-292;

b) se existe contradição em se reconhecer que duas funcionárias atuaram como auxiliar de escritório ao longo de todo o contrato, mas se manter o débito relativo à supressão desse ponto de trabalho;

c) se há contradição em imputar débito com base na ausência de contracheques; e

d) se há omissão em não se reconhecer o entendimento do **Parquet**.

5. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal, propõe conhecer dos embargos e, no mérito, rejeitá-los.

6. Entendo pertinente os pareceres constantes dos autos, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

7. No tocante à primeira questão suscitada, omissão diante da ausência de análise dos documentos juntados aos autos, entendo inexistir o vício alegado.

7.1. A relação apresentada à peça 282, assim como os demais documentos relacionados, se refere a uma listagem parcial (até a letra "d") dos funcionários que teriam atuado na execução do contrato em cada um dos meses de vigência (março a dezembro/2013). Acrescente-se que o documento à peça 279, fornecido pelos responsáveis, foi incluído como uma consolidação de tais informações, registrando o número de meses em que cada funcionário atuou no contrato.

7.2. Em relação ao cargo de "coletor de resíduos sólidos", o voto que orientou a deliberação recorrida deixou assente que a planilha à peça 279 não comprovava a disponibilização de funcionário nesse cargo, razão pela qual a defesa não havia sido acolhida por ocasião do Acórdão 538/2023-Plenário. Ainda, segundo parecer da unidade técnica, "*mesmo considerando as informações parcialmente fornecidas pelos documentos às peças 282-292, não resta comprovada a disponibilização de funcionário para aquele cargo, ao contrário do que alega a embargante*".

7.3. A argumentação de que a planilha à peça 282 indicaria a existência de pelo menos nove funcionários desempenhando o cargo de "coletor de resíduos" não se sustenta em face do registro "aux serviços gerais – área adm externa 12 hs diurno", visto que não representa o mesmo que "coletor de resíduos sólidos".

7.4. Em adendo, adequada a análise da AudRecursos de que "*as informações parciais indicariam que, apesar de a quantidade prevista em contrato ser de dez funcionários nesse cargo, somente até a letra "c" da ordem alfabética haveria nada menos que nove pessoas atuando em tal cargo, o que faz presumir que haveria muitas mais, superando em muito o quantitativo de dez, o que não faz qualquer sentido*".

8. Não merece melhor sorte a defesa afeta à aparente contradição em se reconhecer que em todo o período do contrato (fevereiro a dezembro/2013) foi ocupado o posto de auxiliar de escritório. A questão já havia sido analisada por esta Corte, tanto no relatório quando no voto que subsidiaram o acórdão combatido:

- Relatório: "*8.3. Quanto às duas mencionadas funcionárias, observa-se que ambas constam na tabela à peça 279, fornecida pela própria recorrente. Edna Ricardo Lopes aparece como tendo trabalhado 7 meses no cargo de 'aux. administrativo', e Roberta Maia de Souza, durante 4 meses como 'aux. de escritório'. As informações da mencionada tabela, incluindo a situação individual das duas mencionadas funcionárias, já foram analisadas por esta AudRecursos e suas conclusões* ***foram acolhidas*** *pelo relator ad quem, quando da prolação do Acórdão 538/2023-Plenário (relatório, peça 298, p. 4):*";

- Voto: "*11.2. De acordo com a retromencionada planilha, Edna Ricardo Lopes, no cargo de 'auxiliar administrativo', e Roberta Maia de Souza, como "auxiliar de escritório", constam como tendo trabalhado 7 meses e 4 meses, respectivamente. Essas informações já haviam sido analisadas pela AudRecursos e acolhidas pelo relator quando da prolação do Acórdão 538/2023-Plenário.*".

9. Quanto à suposta contradição na imputação de débito com base na ausência de contracheques, a embargante não se desincumbiu do ônus de justificar o motivo de considerar contraditória e incongruente a motivação adotada no acórdão.

9.1. A irregularidade que deu origem ao débito imputado referiu-se à disponibilização de menos funcionários do que o contratualmente previsto. O relator do Acórdão 1.082/2019-Plenário,

Min. Benjamin Zymler deixou claro que "*a empresa contratada não cumpriu plenamente suas obrigações contratuais, deixando de aportar os profissionais a que se obrigou e se esquivando de apresentar o acervo documental dos funcionários empregados nos serviços realizados no HFA, elementos que poderiam elidir a irregularidade*". Apesar disso, o débito foi parcialmente reduzido diante de documentação complementar apresentada pela embargante. Inexiste, portanto, rigor formal irrazoável que resulta em conclusão ilógica.

9.2. Também não existe motivo para crítica em relação à conclusão de que "*durante um único mês de vigência do contrato a embargante não dispunha de nenhum*" jardineiro, uma vez que é o que se pode depreender dos elementos constantes dos autos. Não cabe a este Tribunal presumir o cumprimento de uma obrigação contratual; pelo contrário, é dever do gestor apresentar todas as provas afetas à regularidade da aplicação de recursos federais.

9.3. Na mesma linha, incabível a defesa de que este Tribunal imputou débitos pinçados de mês em que não foi localizado o contracheque, vez que é responsabilidade do embargante apresentar os contracheques de cada mês para a comprovação da utilização dos funcionários em todos os cargos no decorrer de toda a vigência do contrato em questão.

10. No que pertine à suposta omissão quanto aos argumentos reconhecidos pelo Parquet com relação ao preposto, cabe informar ao embargante que essa manifestação não foi acolhida quando do julgamento do recurso de reconsideração e não existe razão para acolhê-la nesta etapa processual. Reproduzo teor do voto condutor da decisão (peça 391, p. 2):

"(...) *8. Por sua vez, não há motivo para acolher a alegação de que o contrato foi cumprido no tocante à disponibilização de um preposto. Inicialmente, a recorrente tentou justificar a redução de profissionais, incluindo a supressão do preposto, e nesta etapa procura argumentar que havia de fato um preposto relacionado ao contrato.*

9. Apesar de apresentação do traslado de procuração em que a Ferlim Serviços Técnicos Ltda. outorga poderes a Júlio Cézar Canova para gerir e representar a empresa, constato que os termos do referido documento indicam que a atuação desse responsável se situava na condição de representante e administrador da empresa e não de preposto no contrato em questão.

10. A propósito, não obstante a manifestação favorável desse argumento pelo MPTCU, o voto condutor do Acórdão 1.498/2021-Plenário acabou por não a acolher, uma vez que o Termo de Referência do Pregão 10/2011 (peça 10, p. 6 e 7) indicou expressamente ser essa obrigação da contratada e o preço apresentado pela contratada anterior (empresa Unirio) decorreu da contabilização desses profissionais como itens de custos diretos na planilha apresentada ao Setor de Contratos do HFA."

11. Dessa forma, correto o encaminhamento sugerido pela AudRecursos, com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de se conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.

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 23 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2603/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.064/2016-7.
1.1. Apensos: TC 000.060/2024-0; TC 000.061/2024-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Ferlim Serviços Técnicos Ltda (42.116.376/0001-06).
4. Unidade Jurisdicionada: Hospital Federal do Andaraí.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Jaques Fernando Reolon (22885/OAB-DF), entre outros, representando a Ferlim Serviços Técnicos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, apreciam-se embargos de declaração contra o Acórdão 1.551/2025-TCU-Plenário;

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

a) conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los; e
b) comunicar esta deliberação à recorrente.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2603-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 011.116/2025-0.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Unidades jurisdicionadas: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PEDIDO DE AUDITORIA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS RELACIONADAS À 30ª CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (COP30). PROJETO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL MMA/FLACSO 125/2025 PARA A ORGANIZAÇÃO DA 5ª CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. SOBRESTAMENTO (ACÓRDÃO 2.929/2025-PLENÁRIO). APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO INTEGRAL DO OBJETO E DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. RESTITUIÇÃO AO TESOURO NACIONAL DO SALDO REMANESCENTE. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução de peça 71 produzida por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e devidamente avalizada pelo seu diretor, bem assim pelo escalão dirigente da unidade (peças 72-73):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada por meio do Ofício 13/2025/CTFC, de 11/6/2025, encaminhado pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (peça 2, p. 1), nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, com fundamento no Requerimento 28/2025-CTFC (peça 2, p. 2-4), de autoria da Senadora Damares Alves, que solicita auditoria para apurar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência das contratações públicas realizadas no âmbito da organização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – COP30.

HISTÓRICO

2. O pedido solicita a realização de auditoria ampla sobre a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos gastos federais ligados à organização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30).

3. O requerimento destaca, em primeiro lugar, a contratação da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), no valor de R$ 15 milhões, para organização da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente. Informa que a Flacso é uma entidade internacional, autônoma e intergovernamental, possivelmente contratada com dispensa de licitação e fora da fiscalização regular dos órgãos de controle.

4. Em segundo lugar, são levantadas preocupações quanto aos contratos e repasses realizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Mdic), especialmente por meio do BNDES. O requerimento aponta a ausência de transparência nos gastos com assessoria técnica e infraestrutura da conferência, com destaque para a empresa Bemaven (antiga B. A. Meio Ambiente), denunciada por fraudes em licitações anteriores e envolvida em consórcios contratados para obras de saneamento e drenagem relacionadas à COP30, com contratos que somam R$ 179 milhões.

5. Além disso, a senadora solicita apuração de outras contratações diretas e repasses realizados por órgãos federais a entidades privadas ou internacionais para execução de atividades vinculadas ao evento.

6. Por fim, cita ainda a aquisição de 51 mil galões de água mineral, com possível sobrepreço, no valor total de aproximadamente R$ 1 milhão, cujos preços unitários teriam variado entre R$ 18,27 e R$ 30,22.

7. A justificativa do pedido enfatiza a importância da COP30 como evento de projeção internacional e destaca a necessidade de estrita observância dos princípios constitucionais da administração pública — legalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência — previstos no art. 37 da Constituição. Diante do volume de recursos públicos envolvidos, das contratações por dispensa de licitação e das diversas denúncias veiculadas pela imprensa, a senadora considera essencial a atuação preventiva e corretiva do TCU para garantir a integridade e a transparência dos gastos com o evento.

8. Na instrução inicial (peça 8), concluiu-se pelo afastamento das alegações referentes aos contratos e repasses realizados pelo Mdic por meio do BNDES, às outras contratações diretas e repasses realizados por órgãos federais a entidades privadas ou internacionais para execução de atividades vinculadas ao evento e à suposta aquisição dos galões de água mineral. Além disso, propôs-se diligência ao Ministério do Meio Ambiente para obtenção de cópia integral do processo de contratação e do instrumento contratual firmado com a Flacso, justificativas para a escolha da entidade e eventuais pareceres técnicos e jurídicos que tenham fundamentado a dispensa de licitação. A proposta foi confirmada pelo corpo diretivo desta AudContratações (peças 9 e 10).

9. A instrução à peça 22 analisou as respostas às diligências e concluiu pela realização de diligências adicionais após o necessário sobrestamento da apreciação do processo até a conclusão do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 1/2025, previsto para 4/1/2026, ao que anuiu o corpo diretivo da AudContratações (peças 23 e 24) e o Plenário, por meio do Acórdão 2.929/2025-TCU-Plenário (peça 25).

10. A instrução à peça 46 analisou as respostas à nova diligência e concluiu pela necessidade de mais diligências complementares, para a reiteração das diligências não adequadamente respondidas anteriormente e para o envio, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Relatório Técnico-Financeiro Final e da respectiva análise de prestação de contas do projeto, para a emissão de pronunciamento definitivo por parte do Tribunal.

11. Na instrução precedente (peça 53), foram analisados os esclarecimentos e documentos apresentados pelo MMA e pela Flacso em resposta à diligência então realizada. Quanto às subcontratações, verificou-se que a documentação encaminhada supriu parte relevante das lacunas anteriormente identificadas, com a identificação dos fornecedores e valores contratados, segregação das despesas operacionais e de recursos humanos, apresentação das justificativas para escolha dos principais fornecedores e encaminhamento de atas de seleção, propostas comerciais, contratos e outros elementos relativos às pesquisas e comparações de preços. Em relação aos mecanismos de controle e fiscalização, constatou-se a existência, no plano formal, de controles prévios, concomitantes e posteriores, respaldados por cláusulas contratuais de fiscalização, registros de validação institucional pelo MMA e rotinas de conferência documental previamente à liquidação das despesas.

12. Não obstante, considerou-se que a análise definitiva desses aspectos dependia da conclusão do projeto, uma vez que as informações financeiras então disponíveis se restringiam ao período de abril a maio de 2025, não abrangendo toda a vigência do ajuste, prorrogada até 30/4/2026. Assinalou-se, ainda, que somente a partir do Relatório Técnico-Financeiro Final e da respectiva prestação de contas seria possível verificar a totalidade das despesas realizadas, a devolução de eventuais saldos remanescentes, a aderência integral da execução ao Plano de Trabalho e a efetividade dos mecanismos de controle implementados.

13. Assim, diante da impossibilidade de emissão de pronunciamento conclusivo naquele momento, propôs-se nova diligência ao MMA para que encaminhasse cópia integral do Relatório Técnico-Financeiro Final do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 1/2025, incluindo a prestação de contas detalhada dos recursos executados.

14. Recebidas as respostas e documentos pertinentes (peças 58 a 69), procede-se neste momento à análise da documentação enviada e dos esclarecimentos prestados.

EXAME TÉCNICO

15. A resposta à diligência foi encaminhada por meio do Ofício 8372/2026/MMA, de 12/8/2026 (peça 58). A seguir, apresenta-se a análise da manifestação da Unidade Jurisdicionada.

a) cópia integral do relatório final do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 1/2025, incluindo a prestação de contas detalhada dos recursos executados;

16. O Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025 teve por objeto o fortalecimento e a ampliação da participação social na agenda climática, no contexto da realização da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente e da preparação para a COP30. Encerrada sua execução, foram apresentados o Relatório Técnico e Financeiro Final (peça 58, p. 100-139) e a documentação destinada a demonstrar o cumprimento do objeto e a regular aplicação dos recursos públicos.

17. A análise da documentação apresentada evidencia o cumprimento das atividades e a entrega dos produtos previstos no Plano de Trabalho e em suas alterações. A avaliação técnica realizada pelo MMA considerou suficientes os elementos constantes dos autos para demonstrar o cumprimento do objeto pactuado, a rastreabilidade dos atos administrativos praticados, a conformidade dos procedimentos adotados com o Plano de Trabalho e a adequada instrução da prestação de contas.

18. No que se refere à execução financeira, a documentação demonstra correspondência entre os recursos disponibilizados, as despesas realizadas e os pagamentos efetuados, bem como compatibilidade entre a execução física e financeira. O exame promovido pelo MMA não identificou inconsistências relevantes quanto à aplicação dos recursos públicos ou à vinculação das despesas às atividades previstas no Plano de Trabalho.

19. A execução do projeto resultou em saldo financeiro remanescente, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira, no montante de R$ 1.324.120,09. Segundo a análise técnica, esse saldo decorreu da racionalização das despesas, da otimização dos processos de contratação e da adoção de práticas de gestão que possibilitaram o cumprimento integral do objeto mediante utilização de recursos inferior ao montante originalmente previsto, sem comprometimento das metas, atividades ou produtos pactuados.

20. Consta dos autos, ademais, comprovante de recolhimento integral do saldo de R$ 1.324.120,09 ao Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União – GRU (peça 59, p. 22). A guia juntada à documentação identifica a Flacso como contribuinte, a SPOA/MMA como unidade gestora arrecadadora e o referido montante como valor do recolhimento. A Nota Informativa 947/2026-MMA (peça 59, p. 24-27), que examinou a documentação, registra expressamente que o recolhimento integral do saldo foi comprovado, concluindo-se, assim, a execução financeira da cooperação.

21. Quanto às contratações realizadas no âmbito do projeto, a documentação apresentada contempla os elementos relativos aos procedimentos de seleção e contratação, à execução dos serviços e às despesas correspondentes. O exame conjunto desses documentos e dos produtos entregues não evidencia despesas estranhas ao objeto, pagamentos sem contraprestação, sobrepreço comprovado, direcionamento das contratações ou outras ocorrências capazes de caracterizar irregularidade na aplicação dos recursos.

22. Também não se identificam elementos que indiquem deficiência material nos mecanismos de acompanhamento e fiscalização da execução. A documentação produzida ao longo do projeto permitiu relacionar a execução financeira às atividades e aos produtos correspondentes, tendo o MMA concluído que a execução física apresentou compatibilidade com a financeira e que a prestação de contas se encontrava suficientemente instruída para demonstrar a regularidade da execução do projeto.

23. No âmbito da prestação de contas, a Nota Técnica 2.463/2026-MMA (peça 59, p. 10-20) examinou o Relatório Técnico e Financeiro Final, abrangendo o encerramento da execução do objeto, a prestação de contas e a restituição do saldo financeiro remanescente ao Tesouro Nacional. A unidade técnica competente manifestou-se favoravelmente à aprovação do Relatório Técnico e Financeiro Final e ao encerramento da execução do objeto, considerando demonstrado o cumprimento das obrigações pactuadas.

24. A manifestação confirmou que a prestação de contas se encontrava suficientemente instruída para demonstrar a regularidade da execução, que o saldo financeiro remanescente havia sido devidamente restituído ao Tesouro Nacional e que estavam presentes os elementos técnicos necessários à aprovação do Relatório Técnico e Financeiro Final e ao encerramento do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025.

25. Diante desse conjunto de elementos, não se identificam irregularidades relevantes na execução física ou financeira do projeto que demandem a adoção de medida corretiva por parte deste Tribunal. O objeto pactuado foi executado, as despesas mostraram-se vinculadas às atividades previstas, a prestação de contas foi considerada suficientemente instruída pelo órgão competente e o saldo financeiro remanescente, acrescido dos rendimentos de aplicação, foi integralmente recolhido ao Tesouro Nacional.

Conclusão:

26. Considerando o conjunto das análises realizadas ao longo destes autos, verifica-se que os questionamentos formulados na Solicitação do Congresso Nacional foram suficientemente examinados. O requerimento buscou apurar, em síntese, a contratação da Flacso pelo MMA para a realização da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente; os contratos e repasses relacionados ao BNDES, com destaque para a empresa Bemaven; outras contratações diretas e repasses federais relacionados à COP30; e a notícia de possível sobrepreço na aquisição de galões de água mineral.

27. Quanto aos três últimos pontos, a instrução inicial promoveu as verificações cabíveis e concluiu pelo afastamento das alegações. No caso dos financiamentos do BNDES destinados às obras executadas pelo Estado do Pará, concluiu-se que a fiscalização da aplicação dos recursos pelo ente subnacional não se insere na competência do TCU, ressalvadas hipóteses específicas não evidenciadas nos autos. Quanto às referências genéricas a outras contratações diretas e repasses federais, não foram apresentados elementos mínimos que justificassem ação de controle específica, sem prejuízo de o Tribunal já acompanhar diversas contratações relacionadas à COP30 em processos próprios. A questão relativa à aquisição dos galões de água mineral também foi examinada e afastada no curso da instrução.

28. A contratação da Flacso pelo MMA, que demandou aprofundamento da fiscalização, foi objeto de sucessivas diligências e análises. Demonstrou-se, inicialmente, que a utilização de organismo internacional não afasta a incidência dos mecanismos de controle interno e externo sobre os recursos federais, tendo sido examinados, posteriormente, a fundamentação da contratação, a execução do Projeto de Cooperação Internacional, a metodologia de formação dos preços, as subcontratações realizadas, os critérios de escolha dos fornecedores e os mecanismos de acompanhamento e fiscalização.

29. As lacunas documentais identificadas nas etapas intermediárias da fiscalização foram progressivamente supridas pelas diligências realizadas. Ao final, com a apresentação do Relatório Técnico e Financeiro Final e da prestação de contas, foi possível verificar o cumprimento das atividades e dos produtos previstos, a compatibilidade entre a execução física e financeira e a regular vinculação das despesas às atividades estabelecidas no Plano de Trabalho. A análise técnica do MMA considerou suficientemente demonstrados o cumprimento do objeto e a adequada instrução da prestação de contas, não tendo sido identificadas inconsistências relevantes na aplicação dos recursos.

30. Também restou comprovada a restituição ao Tesouro Nacional do saldo financeiro remanescente, acrescido dos rendimentos de aplicação, no montante de R$ 1.324.120,09, mediante

GRU, de modo que a documentação final permitiu superar as pendências que haviam impedido o pronunciamento definitivo nas instruções anteriores. A unidade técnica competente do MMA manifestou-se favoravelmente à aprovação do Relatório Técnico e Financeiro Final e ao encerramento da execução do objeto, não se tendo identificado irregularidades relevantes na execução física ou financeira do projeto que demandem medida corretiva por parte deste Tribunal.

31. Dessa forma, considerando que todos os aspectos suscitados no Requerimento 28/2025-CTFC foram examinados no âmbito deste processo ou receberam o encaminhamento pertinente, e que as diligências realizadas forneceram elementos suficientes para o pronunciamento definitivo desta Corte, conclui-se que a presente Solicitação do Congresso Nacional foi ***integralmente atendida****, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008, cabendo comunicar ao solicitante os resultados das apurações realizadas e, após, arquivar os autos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

32.1. ***conhecer*** *da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 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;*

32.2. considerar ***integralmente atendida*** *esta Solicitação, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;*

32.3. ***comunicar*** *da decisão que vier a ser adotada ao Presidente do Senado Federal, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU, informando-lhe dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal; e*

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), por meio do Ofício 13/2025/CTFC, fundamentada no Requerimento 28/2025-CTFC, de autoria da Exma. Senadora Damares Alves.

2. O expediente parlamentar requereu a realização de auditoria ampla para fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos gastos federais vinculados à organização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30).

3. Na peça inicial, a solicitante destacou, precipuamente, quatro pontos de preocupação:

a) a celebração do Projeto de Cooperação Internacional pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), no valor de R$ 15 milhões, para a organização da 5ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), evento preparatório para a COP30, sob a alegação de contratação sem licitação e suposta esquiva do controle pelos órgãos fiscalizadores;

b) contratos e repasses do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), via BNDES, citando supostas fraudes envolvendo consórcios com a empresa Bemaven no montante de R$ 179 milhões;

c) a realização de outras contratações diretas e repasses de órgãos federais a entidades privadas ou internacionais para o evento; e

d) indícios de sobrepreço na aquisição de 51 mil galões de água mineral, perfazendo cerca de R$ 1 milhão.

4. No exame preliminar realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), afastaram-se de plano as alegações genéricas tocantes às operações do

MDIC/BNDES, à empresa Bemaven, às demais contratações diretas pulverizadas e à compra de água mineral, por ausência de elementos mínimos de irregularidade ou conexão direta que justificasse atuação específica.

5. Quanto à contratação da Flacso, a unidade técnica assentou a improcedência da tese de que o organismo internacional estaria fora do alcance do controle público. Esclareceu-se que os projetos de cooperação regidos pelo Decreto 11.941/2024 e respaldados pelo Decreto 176/1991 (Acordo Básico) submetem-se expressamente à fiscalização desta Corte de Contas e do controle interno federal, nos moldes do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

6. Não obstante, ante a verificação de que aproximadamente 95% dos recursos repassados (R$ 14,8 milhões do total pactuado) seriam destinados à intermediação e subcontratação de terceiros, e que a vigência do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025 se estenderia até o início de 2026, este Plenário proferiu o **Acórdão 2929/2025-Plenário**. Naquela ocasião, o Tribunal conheceu da Solicitação, sobrestou a apreciação do processo, prorrogou o prazo de atendimento por 180 dias e determinou a realização de diligências ao MMA para aguardar o encerramento do projeto e o envio da prestação de contas final.

7. Com o término do ajuste e o envio das informações solicitadas pelo MMA (Ofício 8372/2026/MMA), a AudContratações procedeu à instrução conclusiva do feito.

8. No exame do Relatório Técnico e Financeiro Final e da prestação de contas encaminhada (peças 58 e 59), a unidade técnica especializada apurou que:

a) o objeto pactuado no Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025 foi **integralmente executado**, com o cumprimento de todas as metas físicas, realização das atividades formativas e participativas da 5ª CNMA e entrega dos produtos previstos;

b) a execução financeira demonstrou estrita compatibilidade com a execução física, atestando a rastreabilidade dos atos administrativos e a ausência de despesas estranhas, pagamentos sem contraprestação ou sobrepreço;

c) a eficiência da gestão e a racionalização das contratações geraram um saldo financeiro remanescente de R$ 1.324.120,09 (incluindo rendimentos de aplicação financeira);

d) o referido saldo de R$ 1.324.120,09 foi integralmente recolhido ao Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União (GRU), comprovado nos autos à peça 59, p. 22; e

e) a prestação de contas foi devidamente analisada e aprovada pelo órgão concedente, conforme atestam a Nota Técnica 2.463/2026-MMA e a Nota Informativa 947/2026-MMA.

9. Diante do esgotamento das apurações, a AudContratações concluiu que a contratação e a execução do Projeto MMA/Flacso observaram a conformidade legal, a transparência e a economicidade, estando superadas todas as dúvidas suscitadas pelo Congresso Nacional.

10. Brevemente historiado, passo a decidir.

11. De início, acolho integralmente a manifestação e respectiva proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, razão pela qual adoto os seus argumentos e análises como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem, que abordam a conformidade jurídica, a execução física e financeira, bem como os mecanismos de controle que pautaram o Projeto MMA/Flacso 125/2025 (ou 1/2025).

I. Do Enquadramento Jurídico e da Adequação da Escolha da Entidade

12. O Projeto de Cooperação Internacional em tela teve por finalidade viabilizar as ações administrativas, organizacionais e logísticas da 5ª CNMA, etapa preparatória essencial para a COP30. Esse nexo causal e teleológico insere o ajuste no escopo do art. 1º do Decreto 11.941/2024, que autorizou a celebração de projetos de cooperação com organismos internacionais dos quais o Brasil seja membro para a realização de eventos relacionados às suas presidências **pro tempore** e conferências climáticas.

13. Segundo analisado pela unidade instrutora, a escolha da Flacso fundamentou-se em critérios técnicos objetivos. Conforme ressaltado na instrução, a entidade possui histórico consolidado

na gestão metodológica e operacional de grandes processos conferenciais no Brasil (a exemplo da I Conferência de Políticas Indigenistas e da IV Conferência de Promoção da Igualdade Racial), alinhando sua expertise às exigências de mobilização social da 5ª CNMA.

14. Ademais, a análise técnica confirmou a aderência estrita do instrumento ao art. 3º do Decreto 11.941/2024, visto conter a especificação clara do objeto, metas, cronograma de desembolso, obrigações das partes e taxa de administração fixada em 5% — patamar significativamente inferior ao limite máximo legal de 10%.

II. Da Execução Financeira, das Subcontratações e da Economicidade

15. A preocupação central que motivou o sobrestamento destes autos por meio do Acórdão 2929/2025-Plenário residia na aferição da lisura das subcontratações operadas pela Flacso.

16. O exame minucioso da prestação de contas revelou que as subcontratações não ocorreram de forma arbitrária. Em razão do exíguo prazo de preparação, a Flacso adotou procedimento de cotação direta em mercado junto ao seu banco de fornecedores cadastrados, exigindo a apresentação de propostas formais de no mínimo três empresas por item, com critérios claros de qualificação técnica e solvência financeira.

17. Releva destacar que a gestão foi realizada de forma compartilhada com o MMA: todas as atas de seleção provisória e propostas vencedoras foram submetidas à validação prévia da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério, garantindo a transparência e a modicidade dos preços praticados em relação aos valores de mercado.

III. Do Cumprimento do Objeto, do Saldo Remanescente e da Devolução ao Tesouro

18. Quanto aos resultados físicos, comprovou-se a execução integral (100%) das metas pactuadas, com a realização satisfatória da 5ª CNMA, franqueando a participação democrática de milhares de delegados e a entrega formal dos produtos e relatórios previstos no Plano de Trabalho.

19. Sob o prisma orçamentário e financeiro, o projeto demonstrou eficiência operacional. A execução idônea das despesas e a aplicação financeira dos recursos em renda fixa com liquidez diária (que geraram R$ 144,85 mil em rendimentos) culminaram em um saldo não utilizado no valor de R$ 1.324.120,09.

20. Restou documentalmente provado nos autos (peça 59, p. 22) que a totalidade desse saldo remanescente de R$ 1.324.120,09 foi integralmente recolhida ao Tesouro Nacional por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU). A prestação de contas final foi objeto de pareceres técnicos favoráveis e aprovação definitiva pelo MMA (Nota Técnica 2.463/2026-MMA e Nota Informativa 947/2026-MMA).

IV. Conclusão

21. O aprofundamento da instrução de mérito demonstra que a contratação e a execução do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025 observaram os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, publicidade e eficiência.

22. A atuação preventiva deste Tribunal cumpriu seu mister constitucional de acompanhar a aplicação dos dinheiros públicos federais, confirmando que a cooperação internacional atendeu aos ditames do Decreto 11.941/2024 e culminou com a devolução de expressivo saldo aos cofres da União.

23. Assim, estando o processo devidamente instruído e saneado, cumpre declarar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, dando-se ciência à comissão solicitante e promovendo-se o posterior arquivamento dos autos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2604/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.116/2025-0.
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: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), com base no Requerimento 28/2025-CTFC, de autoria da Senadora Damares Alves, solicitando auditoria nos gastos federais afetos à 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), com foco no Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025 (organização da 5ª CNMA);

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 2.929/2025-TCU-Plenário;

9.2. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, ante a comprovação da regularidade jurídica do Projeto de Cooperação Internacional MMA/Flacso 125/2025, do cumprimento integral do seu objeto físico, da observância dos princípios da transparência e da modicidade nas subcontratações, da aprovação das contas pelo órgão concedente e do recolhimento ao Tesouro Nacional do saldo remanescente de R$ 1.324.120,09 via Guia de Recolhimento da União;

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

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2604-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE III – Plenário
TC 024.623/2025-3
Tipo: Consulta.
Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).
Consulente: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 17 E 26 DA LEI 13.303/2016. INDICAÇÕES DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PARA OS CARGOS DE DIREÇÃO E ADMINISTRAÇÃO EM SOCIEDADES EMPRESÁRIAS DE DIREITO PRIVADO NAS QUAIS DETENHAM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA, E O CONTROLE ESTEJA SOB TERCEIROS. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação - AudInovação (peça 6), ratificada pela instância diretiva da unidade (peças 7-8):

"*INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD) acerca da correta interpretação dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303, de 30/6/2016, especificamente quanto à sua aplicabilidade às indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para os cargos de direção e administração em sociedades empresárias de direito privado nas quais detenham participação minoritária, e o controle esteja sob terceiros.

2. A consulta foi estruturada em três questionamentos centrais, quais sejam:

2.1. Os requisitos e vedações elencados nos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016 também se aplicam às indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para cargos de conselheiro de administração, ou diretor, ou conselho fiscal em sociedades de direito privado nas quais possuam participação ou que sejam coligadas?

2.2. Sendo afirmativa a resposta anterior, quais os requisitos de controle e responsabilização aplicáveis ao órgão ou entidade da Administração Pública responsável por aprovar ou encaminhar tais indicações?

2.3. Deve-se observar, nesse caso, o mesmo rito de avaliação prévia pelo Comitê de Elegibilidade da empresa estatal investidora, como previsto no art. 22 do Decreto 8.945/2016?

3. A solicitação decorre da aprovação, pela Comissão em 20/8/2025, do Requerimento 167/2025-CFFC, de autoria dos Deputados Adriana Ventura e Marcel Van Hattem.

4. A presente instrução procederá, inicialmente, ao exame de admissibilidade da peça, para, em seguida, adentrar o mérito de cada uma das questões formuladas, com o objetivo de subsidiar a deliberação do Ministro Relator e do Plenário do TCU.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. A análise da admissibilidade de uma consulta, no âmbito desta Corte de Contas, rege-se por requisitos objetivos previstos na Lei 8.443/1992 (art. 1º, inciso XVII e § 2º) e no Regimento Interno do TCU – RI/TCU (art. 264 §§ 1º e 2º, e art. 265). Passa-se à verificação de cada um desses requisitos.

6. Quanto à legitimidade do consulente, o art. 264, inciso IV, do RI/TCU, estabelece que são legitimados a formular consulta ao Tribunal, entre outras autoridades, os Presidentes de comissões do Congresso Nacional ou de suas casas. No presente caso, a consulta é subscrita pelo Presidente da CFFC-CD, autoridade que se enquadra perfeitamente na hipótese normativa. Portanto, o requisito da legitimidade encontra-se plenamente satisfeito.

7. A presente consulta foi instruída com o Requerimento 167/2025-CFFC, de autoria dos Deputados Adriana Ventura e Marcel Van Hattem (peça 4), conforme prescreve o § 1º do art. 264 do RI/TCU.

8. No tocante à clareza e pertinência temática (§§ 1º e 2º do Regimento Interno/TCU), as questões formuladas são apresentadas de maneira clara, direta e precisa, não deixando margem a ambiguidades interpretativas. O objeto da consulta, que trata de aspectos de governança nas indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para os cargos de direção e administração em sociedades privadas nas quais detenham participação minoritária sem exercer controle – insere-se na esfera de competência do TCU, a quem cabe, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Logo, o requisito da pertinência temática também está atendido.

9. Por fim, a análise em tese (ou seja, não se tratar de caso concreto) é um requisito fundamental para o conhecimento de consultas. A resposta do TCU a uma consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto, conforme dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 265, do Regimento Interno. A peça em análise versa sobre a correta interpretação dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016. Em nenhum momento o consulente descreve uma situação fática específica, tal como uma dessas indicações que esteja sob litígio ou análise. A ausência de um caso concreto é o que permite ao Tribunal exercer sua função pedagógica e orientadora, firmando entendimento com força normativa para toda a Administração Pública Federal.

10. Diante do exposto, por estarem integralmente preenchidos os requisitos de legitimidade do consulente, pertinência temática, clareza na formulação e ausência de referência a caso concreto, opina-se pelo conhecimento da presente Consulta.

EXAME TÉCNICO

11. Superada a fase de admissibilidade, passa-se à análise de cada um dos pontos questionados pelo consulente. Os entendimentos formulados neste parecer se baseiam na Lei 13.303/2016, no Decreto 8.945/2016, na ***Resolução CGPAR/ME 35/2022*** *e na jurisprudência do TCU, além das disciplinas da Lei 6.404/1976.*

12. Anote-se, conforme previsto nos arts. 5º e 7º da Lei 13.303/2016, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista de capital fechado e suas subsidiárias submetem-se às disposições da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações).

I – Aspectos gerais do alcance da Lei 13.303/2016 e do Decreto 8.945/2016 e as disposições sobre indicação de administradores e membros do conselho fiscal: jurisprudência do TCU

13. A Lei 13.303/2016, no art. 1º, foi estabelecida como estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e das suas subsidiárias, abrangendo qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica. No art. 17, fixa os requisitos a serem preenchidos pelos membros do Conselho de Administração e para os cargos de diretor, inclusive presidente, diretor-geral e diretor-presidente, acerca da experiência profissional, da formação acadêmica e da vedação aos inelegíveis, nos termos do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64, de 18/5/1990.

14. Além disso, no §2º do art. 17, prevê vedações à indicação de representante de órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de pessoa que exerça cargo em organização sindical, de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora, entre outras situações.

15. O § 1º do art. 26 da Lei 13.303/2016 estabelece os critérios a serem observados na designação dos membros do Conselho Fiscal, entre os quais a residência no País, formação acadêmica compatível com o exercício da função, e exercício, por prazo mínimo de três anos, em cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador em empresa.

16. Por sua vez, ao regulamentar a Lei 13.303/2016, o Decreto 8.945/2016 definiu, entre outros, no art. 2º, os conceitos de empresa estatal, sociedade de economia mista, subsidiária e sociedade privada, importantes para o debate dos questionamentos da consulta. No art. 28, reproduziu os requisitos obrigatórios definidos na referida lei para ocupação do cargo de administrador de empresas estatais, e, no art. 29, as situações em que é vedada a indicação.

17. O referido Decreto estabeleceu critérios diferenciados para as indicações nas empresas estatais de menor porte, aquelas que apuraram receita operacional bruta inferior a R$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais) com base na última demonstração contábil anual aprovada pela assembleia geral (§1º, art. 51). Assim, os administradores devem atender aos requisitos previstos no art. 54 e os conselheiros fiscais, os do art. 56, nas indicações nas empresas estatais de menor porte. Por exemplo, em relação aos primeiros, os prazos de experiência profissional são reduzidos à metade.

*18. O art. 58 do Decreto 8.945/2016 expressamente determinou a aplicação também dos arts. 54 e 56 às indicações da União ou das empresas estatais em suas **participações minoritárias em empresas privadas**. Há ainda autorização para que as empresas estatais estabeleçam critérios adicionais de indicação (parágrafo único).*

19. Ademais, o art. 21 do referido Decreto prevê que o Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração da empresa estatal opinará de modo a auxiliar os acionistas na indicação de administradores e de conselheiros fiscais sobre o preenchimento dos requisitos e a ausência de vedações para as respectivas eleições, nos termos do art. 10 da Lei 13.303/2016.

20. O processo de indicação é de responsabilidade de órgão ou entidade da administração pública federal e passa por etapas, com envio de formulário padronizado para análise do comitê ou de comissão de elegibilidade, acompanhado dos documentos comprobatórios e análise prévia de compatibilidade, bem como envio de informações à Casa Civil da Presidência da República, para aprovação prévia (art. 22 do referido Decreto). O comitê ou comissão de elegibilidade tem prazo de oito dias úteis para opinar, sob pena de aprovação tácita e responsabilização de seus membros caso se comprove descumprimento de algum requisito (art. 22, §2º). Após a manifestação de opinião do comitê, o órgão ou entidade responsável pela indicação deve encaminhar sua decisão final à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no caso de indicação da União para empresa pública ou

sociedade de economia mista, ou para a empresa controladora, no caso de indicação para subsidiárias, (art. 22, § 3º).

21. Além disso, o art. 1º da Resolução CGPAR/ME 35, de 4/8/2022, dispõe que a Casa Civil da Presidência da República aprovará, previamente, os nomes e dados de todos os representantes indicados pela Administração Pública Federal direta e indireta para cargos de administradores e conselheiros fiscais em empresas estatais federais ou em empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação minoritária.

22. O envio da indicação ao Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração da empresa estatal, para emissão de opinião sobre o preenchimento dos requisitos e a ausência de vedações, deverá ocorrer após a aprovação formal pela Casa Civil da Presidência da República (art. 4º da Resolução CGPAR/ME 35/2022).

23. A partir de consulta nos sítios do Banco do Brasil, BNDES e Eletrobras, identificaram-se desdobramentos do conjunto normativo mencionado em políticas específicas - dessas entidades – relativas a indicação de membros para os conselhos de administração e fiscal em empresas por elas participadas.

24. Na discussão sobre participações minoritárias em empresas privadas, a jurisprudência do TCU faz distinção entre:

a) situações em que há controle material (preponderância nas deliberações sociais e poder de eleger a maioria dos administradores, ainda que com participação minoritária); e

b) situações em que não há controle (participação puramente minoritária, sem influência dominante).

25. Nesse ponto, é oportuno mencionar as seguintes definições da Lei 6.404/1976 acerca de controle:

a) controlador: quem, por acordo de votos ou controle comum, detém direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores e usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia (art. 116), ou ainda quem, de fato, exerce preponderância nas deliberações sociais e poder de conduzir os rumos da companhia (art. 243, § 2º - controle material ou de fato).

b) coligada: sociedade na qual a investidora tem influência significativa, mas não o controle (art. 243, § 1º). Segundo a Lei, a influência significativa é presumida quando a participação é igual ou superior a 20% do capital votante (art. 243, §§ 1º, 4º e 5º).

26. Nesse sentido, conforme o Voto do Acórdão 2706/2022-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, o conceito de controle a ser utilizado para fins da Lei 13.303/2016 é o de "controle material" da influência dominante (preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores), tal como previsto no art. 116 e no § 2º do art. 243 da Lei 6.404/1976. Vale frisar que, quando da conclusão do presente parecer, a referida deliberação encontrava-se em análise de recurso, aguardando pronunciamento do relator.

II - Termos da Consulta

27. No requerimento que fundamenta a consulta, os deputados apontam que o regime consolidado pela Lei 13.303/2016 inclui regras de governança, integridade e transparência não apenas para as empresas estatais controladoras, mas também para subsidiárias e, de forma proporcional, para suas participações em sociedades de controle privado.

28. Acrescenta que as questões se referem às ***nomeações feitas por empresas estatais para cargos em sociedades privadas*** *nas quais detenham participação minoritária e* ***que estejam sob controle de terceiros*** *(peça 4, p. 3).*

29. Assim, a presente consulta se refere às situações em que não há controle, seja comum ou material. Referem-se às indicações que não são para empresa estatal, mas para entidade privada, regida por leis próprias do direito também privado, nos termos utilizados no item 51 do Voto do Acórdão 1134/2023-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler.

30. Registra-se que não foi identificado acórdão do TCU que tenha tratado das questões da presente Consulta de forma direta e específica. As conclusões aqui expostas decorrem de interpretação sistemática da legislação aplicável.

III - Primeira questão: Aplicação da Lei 13303/2016 às indicações em participações minoritárias

Os requisitos e vedações elencados nos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016 também se aplicam às indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para cargos de conselheiro de administração, ou diretor, ou conselho fiscal em sociedades de direito privado nas quais possuam participação ou que sejam coligadas?

31. Conforme anotado acima, a matéria encontra disciplina no sistema normativo instituído pela Lei 13.303/2016, regulamentado pelo Decreto 8.945/2016, devendo a interpretação ser realizada à luz da distinção existente entre o regime de governança aplicável às empresas estatais controladas e aquele incidente nas hipóteses em que tais entidades atuam exclusivamente como investidoras minoritárias em sociedades empresárias privadas.

32. É importante delimitar conceitualmente, ainda, em relação ao questionamento, as situações em que empresas públicas e sociedades de economia mista tenham participação em empresas privadas daquelas em que são coligadas. A primeira abrange qualquer participação societária, ainda que mínima, sem influência significativa ou controle. Na segunda, a investidora exerce influência significativa, presumida quando detém 20% ou mais do capital votante, sem controlá-la. Assim, toda coligada é uma sociedade participada, mas nem toda participada é coligada.

33. De acordo com o art. 2º, inciso VI, do Decreto 8.945/2016, sociedade privada é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e cuja maioria do capital votante não pertença direta ou indiretamente à União, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Vale frisar que no Acórdão 2706/2022-TCU-Plenário, que se encontra pendente de análise de recurso, foi discutida a conveniência e oportunidade de revisão das definições do art. 2º do Decreto 8.945/2016.

34. Voltando ao questionamento, a resposta é não, pois os critérios a serem atendidos são os previstos nos arts. 54 e 56 do Decreto 8945/2016, nos termos determinados no art. 58, a seguir:

> *Art. 58. O disposto nos arts. 54 e 56 aplica-se às indicações da União ou das empresas estatais em suas participações minoritárias em empresas privadas.*
>
> *Parágrafo único. As empresas estatais poderão prever critérios adicionais para as suas indicações em suas participações minoritárias em empresas privadas.*

35. A norma institui, portanto, regime jurídico próprio para as indicações em participações minoritárias, o qual se diferencia do modelo ordinário de governança das empresas públicas e sociedades de economia mista submetidas ao controle estatal direto.

36. Como já mencionado anteriormente, o art. 17 da Lei 13.303/2016 estabelece requisitos e vedações para o exercício de cargos de administrador (membros do conselho de administração, diretores, diretor-geral e diretor-presidente) em empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, enquanto o art. 26 estabelece os requisitos para membros do conselho fiscal dessas instituições.

37. Ambos foram concebidos, portanto, para a empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, isto é, para entidades que integram a administração indireta ou se equiparam a ela, em termos de controle e destinação dos recursos públicos.

38. A referida Lei não prevê expressamente que os requisitos de nomeação constantes nos arts. 17 e 26 se aplicam também às empresas privadas apenas participadas em que União ou estatal não exerça controle, a que se refere o art. 2º, inciso VI do Decreto 8945/2016. O art. 58 do mencionado Decreto supriu essa lacuna ao fixar que os arts. 54 e 56 regulam as indicações da União ou das empresas estatais em suas participações minoritárias em empresas privadas. Com isso, impõe-se disciplina similar ao tratamento diferenciado atribuído às empresas estatais de menor porte (capítulo V do referido Decreto).

39. Os requisitos e vedações do art. 17 da Lei 13.303/2016, aplicáveis para membros do Conselho de Administração, cargos de diretor-geral, diretor-presidente em empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, encontram-se replicados nos arts. 28 e 29 do Decreto 8945/2016.

40. A seu turno, o art. 54 do referido Decreto preconiza que deverão ser atendidos, no caso das indicações da União ou das empresas estatais federais em suas participações minoritárias em empresas privadas, os requisitos estabelecidos no art. 28, com metade do tempo de experiência previsto no inciso IV, bem como respeitadas as vedações do art. 29, no que couber (incisos I, IV, IX, X e XI):

> *Art. 54. Os administradores deverão atender obrigatoriamente os seguintes critérios:*
> *I - os requisitos estabelecidos no art. 28, com metade do tempo de experiência previsto em seu inciso IV; e*
> *II - as vedações de que tratam os incisos I, IV, IX, X e XI do caput do art. 29.*

41. Da leitura do inciso I do art. 54 extrai-se que o legislador regulamentar optou por preservar o núcleo essencial dos requisitos de qualificação técnica e reputacional previstos no art. 28 do Decreto 8.945/2016, promovendo, contudo, mitigação específica quanto ao requisito temporal de experiência profissional, mediante redução de cinquenta por cento do lapso originalmente exigido.

42. No que concerne às hipóteses impeditivas, o art. 54, inciso II, estabelece remissão parcial ao art. 29 do Decreto nº 8.945/2016, evidenciando a intenção normativa de restringir o campo de incidência das vedações aplicáveis às indicações em participações minoritárias. O dispositivo geral dispõe:

> *Art. 29. É vedada a indicação para o Conselho de Administração e para a Diretoria:*
> *I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa estatal está sujeita;*
> *II - de Ministro de Estado, de Secretário Estadual e de Secretário Municipal;*
> *III - de titular de cargo em comissão na administração pública federal, direta ou indireta, sem vínculo permanente com o serviço público;*
> *IV - de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federativo, ainda que licenciado;*
> *V - de parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas mencionadas nos incisos I a IV;*
> *VI - de pessoa que atuou, nos últimos trinta e seis meses, como participante de estrutura decisória de partido político;*
> *VII - de pessoa que atuou, nos últimos trinta e seis meses, em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;*
> *VIII - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;*
> *IX - de pessoa física que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a União, com a própria estatal ou com empresa estatal do seu conglomerado estatal, nos três anos anteriores à data de sua nomeação;*
> *X - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa estatal ou com a própria estatal; e*
> *XI - de pessoa que se enquadre em qualquer uma das hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.*

43. A interpretação sistemática dos dispositivos evidencia que, no regime jurídico específico das participações minoritárias, aplicam-se exclusivamente as vedações constantes dos incisos I, IV, IX, X e XI, não sendo extensível, por via interpretativa, a incidência das demais hipóteses impeditivas previstas no dispositivo geral.

44. Com relação aos requisitos e vedações para o cargo de conselheiro fiscal, o art. 26 da Lei 13.303/2016 encontra-se replicado no art. 41 do Decreto 8945/2016, que ainda acrescenta em seus incisos IV a VI as seguintes vedações:

> *Art. 41. Os Conselheiros Fiscais das empresas estatais deverão atender os seguintes critérios:*
> *I - ser pessoa natural, residente no País e de reputação ilibada;*

II - ter formação acadêmica compatível com o exercício da função;
III - ter experiência mínima de três anos em cargo de:
a) direção ou assessoramento na administração pública, direta ou indireta; ou
b) Conselheiro Fiscal ou administrador em empresa;
***IV - não se enquadrar nas vedações de que tratam os incisos I, IV, IX, X e XI do caput do art. 29**;*
V - não se enquadrar nas vedações de que trata o art. 147 da Lei no 6.404, de 1976 ; e
***VI - não ser ou ter sido membro de órgão de administração nos últimos vinte e quatro meses e não ser empregado da empresa estatal ou de sua subsidiária, ou do mesmo grupo, ou ser cônjuge ou parente, até terceiro grau, de administrador da empresa estatal**. (destaque acrescido)*

45. Por sua vez, o art. 56 do Decreto 8945/2016 elenca os requisitos e as vedações a serem atendidos nas indicações a conselheiros fiscais feitas pela União ou empresas estatais federais em suas participações minoritárias em empresas privadas. Tais requisitos abrangem os constantes do § 1º do art. 26 da Lei 13.303/2016, porém são mais flexíveis que os previstos para o cargo de conselheiro fiscal em empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias (art. 41) quanto à função que o indicado precisa comprovar ter experiência mínima e trazem menos vedações:

Art. 56. Os Conselheiros Fiscais deverão atender os seguintes critérios obrigatórios:
III - ter experiência mínima de três anos, em pelo menos uma das seguintes funções:
a) direção ou assessoramento na administração pública federal, direta ou indireta;
b) Conselheiro Fiscal ou administrador em empresa;
c) membro de comitê de auditoria em empresa; e
d) cargo gerencial em empresa;
IV - não se enquadrar nas vedações de que tratam os incisos I, IV, IX, X e XI do caput do art. 29; e
V - não ser ter sido membro de órgãos de administração nos últimos vinte e quatro meses e não ser empregado da empresa estatal, de sociedade controlada ou do mesmo grupo, nem ser cônjuge ou parente, até terceiro grau, de administrador da empresa estatal. (destaque acrescido)

46. Portanto, os requisitos e vedações dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2026 não se aplicam literalmente às indicações decorrentes de participações minoritárias em empresas privadas que estejam sob controle de terceiros. Nesses casos, entende-se que, por força do art. 58 e parágrafo único do Decreto 8.945/2016, devem ser observados, além de critérios próprios definidos pela entidade, as disposições dos arts. 54 e 56 do referido Decreto nas indicações para a diretoria e conselhos de administração e fiscal realizadas pela União ou empresa estatal federal em suas participações minoritárias em empresas privadas que estejam sob controle de terceiros.

IV - Segunda questão: Responsabilização por aprovação de indicações

Sendo afirmativa a resposta anterior, quais os requisitos de controle e responsabilização aplicáveis ao órgão ou entidade da Administração Pública responsável por aprovar ou encaminhar tais indicações?

47. O art. 22 do Decreto 8.945/2016 prevê, como etapa preliminar à indicação pelo órgão ou entidade da administração pública federal, a análise do comitê ou da comissão de elegibilidade da empresa estatal e a aprovação prévia da Casa Civil da Presidência da República. O dispositivo insere-se na Seção III, que trata, entre outros aspectos, da criação e da delimitação de competência do Comitê de Pessoas, Elegibilidade, Sucessão e Remuneração (art. 21).

48. Após a manifestação do comitê ou da comissão de elegibilidade, nos termos do § 3º, art. 22 do Decreto 8.945/2016, o órgão ou a entidade da administração responsável pela indicação do Conselheiro deverá encaminhar sua decisão final de compatibilidade para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no caso de indicação da União para empresa pública ou sociedade de economia mista, ou para a empresa controladora, no caso de indicação para subsidiárias.

49. Ainda que a dinâmica de indicação para as empresas participadas minoritárias não esteja plenamente delimitada no Decreto 8.945/2016, a premissa é que siga os parâmetros nele adotados e as políticas definidas internamente, em linha com a previsão do parágrafo único do art. 58 do Decreto 8945/2016. Nesse sentido, permanece, para o órgão ou entidade da Administração ou responsáveis que formulam a indicação, o dever de verificar a elegibilidade dos indicados,

demonstrar a compatibilidade técnica do perfil selecionado (formação acadêmica e experiência profissional), documentar o processo decisório e monitorar a atuação dos representantes indicados. Isso implica observância aos critérios dos arts. 54 e 56 do referido Decreto.

50. Adicionalmente, a Resolução CGPAR/ME 35/2022, no art. 4º, ao delimitar o papel da Casa Civil, distingue-o da responsabilidade do órgão ou entidade e dos comitês de elegibilidade na verificação dos requisitos e vedações previstos nos arts. 21 e 22, inciso I do Decreto 8.645/2016.

51. A indicação está inserida no processo decisório da organização, com a participação de atores e colegiados, que devem exercer as funções com independência, autonomia e legitimidade, sujeitando-se ao processo de responsabilização cabível, interno, no âmbito do autocontrole administrativo, e externo, por meio do TCU, em caso de culpa ou dolo na ação. A indicação de pessoa que não atenda aos requisitos e vedações dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016 pode caracterizar irregularidade por violação de dever legal ou regulamentar.

52. Importante dizer que se identificaram boas práticas em algumas empresas nas quais se buscou informações sobre o processo de indicação de conselheiros em participação minoritária. Banco do Brasil, BNDES e Eletrobras adotam políticas específicas, ajustando as suas ações aos critérios normativos da Lei 13.303/2026 e do Decreto 8.945/2016, além da observância da Resolução CGPAR/ME 35/2022. O BNDES, por exemplo, publica no seu sítio na internet a lista de indicados em empresas investidas e disponibiliza formulário para os interessados em se candidatar a posições no colegiado onde a BNDESPAR tenha assento.

53. Por fim, as empresas ou responsáveis pela indicação de conselheiros e membros da diretoria nas investidas, em participação minoritária, devem verificar a elegibilidade e a qualificação técnica dos indicados, nos termos dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016, documentar o processo decisório e observar as normas e políticas de governança aplicáveis. O descumprimento desses deveres constitui irregularidade e pode ensejar responsabilização administrativa e perante o TCU, especialmente em casos de indicação irregular, desvio de finalidade, culpa grave ou prejuízo à governança e ao patrimônio público investido.

V - Terceira questão: Submissão da indicação ao Comitê de Elegibilidade

Deve-se observar, nesse caso, o mesmo rito de avaliação prévia pelo Comitê de Elegibilidade da empresa estatal investidora, como previsto no art. 22 do Decreto 8.945/2016?

54. Ao regulamentar o art. 10 da Lei 13.303/2016, o Decreto 8945/2016, no art. 21, criou o comitê ou comissão de elegibilidade e definiu as suas competências, entre as quais auxiliar o acionista controlador, com emissão de opinião, na indicação de membros para a diretoria e os conselhos de administração e fiscal. O colegiado examina o atendimento aos requisitos e vedações dos arts. 17 e 26 da Lei. Trata-se de controle prévio de conformidade no processo de indicação.

55. Ocorre que não há previsão nas referidas Lei e Decreto para que seja observado o rito de avaliação prévia pelo comitê ou comissão de elegibilidade nas indicações para cargos em empresas privadas participadas.

56. A sistemática prevista na Lei 13.303/2016, quanto à governança e controle nas indicações, foca nos conselhos de administração e fiscal das empresas controladas e suas subsidiárias. A previsão de critérios e vedações para a indicação de membros desses colegiados para empresas privadas participadas somente aparece no Decreto, mas sem atribuir ao comitê ou comissão de elegibilidade algum papel auxiliar.

57. Portanto, não há obrigação legal ou no decreto automática para se observar nas indicações da União ou das estatais para cargos em empresas privadas participadas o mesmo rito de avaliação prévia pelo comitê de elegibilidade da empresa estatal investidora previsto no art. 21, inciso I, do Decreto 8.945/2016.

58. Contudo, a submissão da indicação ao comitê de elegibilidade para emissão de parecer sobre o atendimento dos requisitos previstos nos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016 é medida legítima de governança, que robustece a decisão do órgão ou entidade nas indicações para a diretoria e conselhos em empresas privadas participadas. Ressalta-se que as estatais poderão prever

critérios adicionais para as indicações em participações minoritárias, como destacado no parágrafo único do art. 58 do referido Decreto.

59. Para ilustrar, a estatal investidora precisa verificar a existência de disposições estatutárias ou normativos da própria empresa privada participada, como no caso das empresas participadas que atuam no sistema financeiro, que se submetem às normas do Banco Central do Brasil (Bacen) ou da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Esses critérios adicionais são definidos caso a caso, considerando a natureza e a complexidade da situação.

60. Conclui-se, a partir dos elementos discutidos nos autos, que a Lei 13.303/2016 e o Decreto 8.945/2016 não fixaram obrigação automática de submissão das indicações para a diretoria e para os conselhos de administração e fiscal de empresas privadas em participação minoritária à opinião prévia da comissão ou comitê de elegibilidade como auxiliar à decisão do órgão ou entidade da administração pública.

61. Contudo, a submissão ao rito de avaliação prévia pelo comitê de elegibilidade é recomendável como medida de boa governança para reforçar a transparência e a integridade das escolhas.

CONCLUSÃO

62. A partir da formulação de três questionamentos na consulta, busca-se a correta interpretação dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016.

63. Em resposta à primeira questão, entende-se que não se aplicam às indicações de diretores e conselheiros de administração e fiscal em participações minoritárias em empresas privadas que estejam sob controle de terceiros os requisitos previstos nos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2026, mas aqueles dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016.

64. Quanto à segunda pergunta, entende-se que o órgão ou entidade da Administração e o responsável pelo ato final de aprovar ou encaminhar indicações para conselhos de administração e fiscal para cargos em empresas privadas participadas deve garantir o cumprimento dos requisitos e vedações previstas no arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016. A indicação sem observância desses requisitos sujeita os decisores à responsabilidade administrativa e perante o TCU, por violação de dever legal ou regulamentar.

65. Por fim, em relação ao terceiro questionamento, conclui-se que a Lei 13.303/2016 e o Decreto 8.945/2016 não fixaram obrigação automática de submissão das indicações para a diretoria e conselhos de administração e fiscal de empresas privadas investidas à opinião prévia da comissão ou comitê de elegibilidade como auxiliar à decisão do órgão ou entidade da administração pública. Contudo, a submissão ao rito de avaliação prévia pelo comitê de elegibilidade é recomendável como medida de boa governança para reforçar a transparência e a integridade das escolhas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso IV, e §§ 1º a 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU;

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que:

b.1) não se aplicam às indicações de diretores e de conselheiros de administração e fiscal em participações minoritárias em empresas privadas que estejam sob controle de terceiros os requisitos previstos nos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2026, mas aqueles dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016;

b.2) o órgão ou entidade da Administração e o responsável pelo ato final de aprovar ou encaminhar indicações para diretoria e conselhos de administração e fiscal em empresas privadas participadas deve garantir o cumprimento dos requisitos e vedações previstos no arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016. A indicação sem observância desses critérios sujeita os decisores à responsabilidade administrativa e perante o TCU, por violação de dever legal ou regulamentar;

b.3) a Lei 13.303/2016 e o Decreto 8.945/2016 não fixaram obrigação automática de submissão das indicações para a diretoria e conselhos de administração e fiscal de empresas privadas

participadas à opinião prévia da comissão ou comitê de elegibilidade. Contudo, a submissão ao rito de avaliação prévia pelo comitê de elegibilidade é recomendável como medida de boa governança para reforçar a transparência e a integridade das escolhas;

c) arquivar os presentes autos, após as devidas comunicações."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados acerca da correta interpretação dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016, especificamente quanto à sua aplicabilidade às indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para cargos de direção e administração em sociedades empresárias de direito privado nas quais detenham participação minoritária e não exerçam controle.

2. A consulta decorre do Requerimento 167/2025-CFFC, de autoria dos Deputados Adriana Ventura e Marcel Van Hattem, aprovado pela Comissão em 20/8/2025, e foi estruturada em três questionamentos centrais, todos voltados à delimitação do regime jurídico aplicável às indicações realizadas por entes estatais investidores em sociedades privadas, bem como às responsabilidades decorrentes desse processo decisório.

3. Desde logo registro minha concordância com a instrução da AudGestãoInovação, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

4. Inicialmente, cumpre registrar que a presente consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno desta Corte. O consulente é autoridade legitimada, a matéria é apresentada em tese, sem referência a caso concreto, e o objeto é claro, direto e pertinente à competência do Tribunal.

5. No mérito, observo que a Lei 13.303/2016, ao instituir o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, estabeleceu requisitos rigorosos para a indicação de administradores e conselheiros fiscais em entidades controladas pelo Estado. Tais requisitos, previstos nos arts. 17 e 26, foram concebidos para assegurar padrões elevados de governança, integridade e profissionalização na gestão das empresas estatais, em consonância com os princípios da administração pública. Entretanto, o legislador não estendeu expressamente tais requisitos às indicações realizadas em sociedades privadas nas quais o ente estatal detenha apenas participação minoritária, sem exercer controle.

6. A instrução técnica elaborada pela AudGestãoInovação concluiu pela existência de regime jurídico próprio para as indicações em participações minoritárias, distinto daquele previsto para empresas estatais controladas, e pela necessidade de observância dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016, além das políticas internas das entidades investidoras.

7. O Decreto 8.945/2016, ao regulamentar a Lei 13.303/2016, estabeleceu no art. 58 que as indicações da União ou das empresas estatais em suas participações minoritárias em empresas privadas devem observar os requisitos dos arts. 54 e 56 do próprio Decreto. Trata-se de regime jurídico próprio, mais flexível que aquele aplicável às empresas estatais controladas, mas ainda assim pautado por critérios mínimos de qualificação técnica, reputação e ausência de conflitos de interesse. Esse regime é semelhante ao aplicável às empresas estatais de menor porte, evidenciando a intenção normativa de modular as exigências conforme o grau de influência do ente estatal na governança da entidade investida.

8. A primeira questão formulada pelo consulente indaga se os requisitos e vedações dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016 se aplicam às indicações realizadas em sociedades privadas participadas ou coligadas. A resposta é negativa.

9. O regime aplicável é o dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016, que replicam parcialmente os requisitos da Lei 13.303/2016, mas com flexibilizações específicas, como a redução do tempo mínimo de experiência profissional e a limitação das hipóteses de vedação. Essa conclusão decorre de

interpretação sistemática da legislação, que distingue claramente o regime das empresas estatais controladas daquele aplicável às participações minoritárias.

10. A distinção entre controle e participação minoritária é central para a correta interpretação da matéria. A Lei 6.404/1976 define controle como a preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores, ainda que com participação minoritária, enquanto a coligação pressupõe influência significativa, presumida quando a participação é igual ou superior a 20% do capital votante.

11. A consulta, entretanto, refere-se às situações em que não há controle, seja comum ou material, mas apenas participação minoritária sem influência dominante. Nesses casos, não se aplica o regime ordinário da Lei 13.303/2016, mas sim o regime específico previsto no Decreto 8.945/2016.

12. No que tange à indagação sobre a responsabilização do órgão ou entidade responsável pela indicação, a instrução técnica destacou que, embora o Decreto 8.945/2016 não detalhe integralmente o rito aplicável às participações minoritárias, permanece o dever do órgão ou entidade de verificar a elegibilidade dos indicados, documentar o processo decisório, demonstrar a compatibilidade técnica do perfil selecionado e monitorar a atuação dos representantes indicados.

13. A Resolução CGPAR/ME 35/2022, da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, reforça esse entendimento ao estabelecer que a Casa Civil aprovará previamente os nomes indicados, sem afastar a responsabilidade do órgão ou entidade pela verificação dos requisitos legais e regulamentares. A indicação irregular, por violação dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016, poderá ensejar responsabilização administrativa.

14. Por fim, a terceira questão indaga se deve ser observado o rito de avaliação prévia pelo Comitê de Elegibilidade da empresa estatal investidora, previsto no art. 22 do Decreto 8.945/2016.

15. Embora o Decreto não detalhe expressamente o rito aplicável às participações minoritárias, a lógica do sistema normativo indica que deve ser observado procedimento semelhante, com análise prévia pelo comitê ou comissão de elegibilidade, aprovação pela Casa Civil e manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da empresa controladora, conforme o caso. Essa conclusão decorre da necessidade de assegurar coerência e integridade ao processo de indicação, evitando assimetrias injustificadas entre indicações em empresas controladas e em participações minoritárias.

16. A unidade técnica também destacou boas práticas identificadas em empresas estatais federais, como Banco do Brasil, BNDES e Eletrobras, que adotam políticas específicas para indicações em participações minoritárias, reforçando a importância de procedimentos estruturados, transparentes e alinhados às normas de governança. Tais práticas evidenciam que o regime jurídico aplicável às participações minoritárias não é meramente formal, mas integra o sistema de governança das empresas estatais, contribuindo para a proteção do patrimônio público investido.

17. Destaco que a unidade técnica realizou interpretação cuidadosa da legislação, harmonizando os dispositivos da Lei 13.303/2016, do Decreto 8.945/2016, da Lei 6.404/1976 e da Resolução CGPAR/ME 35/2022, além de considerar a jurisprudência desta Corte sobre controle, coligação e governança em participações societárias. Não há margem para interpretação extensiva que amplie indevidamente o alcance dos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016, sob pena de violação ao princípio da legalidade e à lógica do sistema normativo.

18. A matéria, embora não tenha sido objeto de deliberação específica desta Corte em acórdãos anteriores, insere-se em contexto mais amplo de governança das empresas estatais e de proteção do patrimônio público investido. A interpretação ora adotada contribui para a segurança jurídica, a previsibilidade e a integridade do processo de indicação, assegurando que os representantes do Estado em sociedades privadas atendam a critérios mínimos de qualificação e reputação, sem impor exigências desproporcionais ou incompatíveis com o grau de influência do ente estatal na governança da entidade investida.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2605/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.623/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Consulente: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC-CD).
4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, decorre do Requerimento 167/2025-CFFC, acerca, especificamente, quanto à aplicabilidade das indicações feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista para cargos de direção e administração em sociedades empresárias de direito privado, nas quais detenham participação minoritária e não exerçam controle;

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 consulta, com base no art. 1º, inciso XVII e § 2º da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, responder ao consulente que:

9.1.1. os requisitos e vedações previstos nos arts. 17 e 26 da Lei 13.303/2016 não se aplicam às indicações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista em sociedades privadas nas quais detenham participação minoritária e não exerçam controle, devendo ser observados, nesses casos, os requisitos e vedações previstos nos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016;

9.1.2. o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela indicação deve verificar a elegibilidade e a qualificação técnica dos indicados, documentar o processo decisório, demonstrar a compatibilidade técnica do perfil selecionado e observar as normas e políticas de governança aplicáveis, sendo irregular a indicação que descumpra os requisitos dos arts. 54 e 56 do Decreto 8.945/2016; e

9.1.3. deve ser observado rito semelhante ao previsto no art. 22 do Decreto 8.945/2016, com análise prévia pelo comitê ou comissão de elegibilidade da empresa estatal investidora, aprovação pela Casa Civil da Presidência da República e manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da empresa controladora, conforme o caso;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao consulente;

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

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2605-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 037.796/2023-2
Apensos: TC 024.473/2024-3, TC 024.580/2025-2, TC 039.401/2023-5, TC 039.110/2023-0, TC 007.001/2024-0, TC 026.119/2024-2, TC 024.522/2024-4, TC 007.896/2024-7.
Natureza: Representação.
Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Ministério de Minas e Energia (MME).
Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BLECAUTES RECORRENTES NA REDE DE DISTRIBUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONCESSIONÁRIA ENEL/SP. ELEVADOS PREJUÍZOS AOS CONSUMIDORES. QUEDA NA QUALIDADE DO SERVIÇO E DEMORA INJUSTIFICADA NO RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO APÓS EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS. PROXIMIDADE DO TÉRMINO DO CONTRATO DE CONCESSÃO (2028). INÉRCIA NA DEFINIÇÃO DAS DIRETRIZES PÓS-2028. RISCO DE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. IMPACTO DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NO SETOR ELÉTRICO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS GESTORES. AUTORIZAÇÃO PARA AUDITORIA OPERACIONAL. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Reproduzo, para a perfeita compreensão, como parte do relatório, a instrução original produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) à peça 84, aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 85 e 86):

"*INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, para que este Tribunal analise as causas do blecaute ocorrido na Rede de Distribuição do estado de São Paulo a partir do dia 3/11/2023 e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações das concessionárias de distribuição de energia elétrica em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados.

2. Além disso, o Subprocurador-Geral, considerando a persistência do quadro de falta de energia elétrica para alguns consumidores até a proposição da representação, requereu que o Presidente do TCU, o Relator deste processo ou o Plenário do Tribunal determinasse, 'em caráter cautelar, a criação de força tarefa conjuntamente com a Controladoria Geral da União (CGU), a fim de apurar eventuais responsabilidades daqueles que permitiram que os moradores de São Paulo ficassem tanto tempo sem o fornecimento de energia elétrica adequado'.

HISTÓRICO

3. Em 22/11/2023, foi elaborada a primeira instrução do feito (peça 21), contendo a contextualização dos fatos relacionados ao evento de interrupção ocorrido em 3/11/2023, bem como a proposta de atuação do TCU no âmbito da presente representação, para indeferir o requerimento de cautelar, mas retornar os autos à AudElétrica para a continuidade do exame de mérito. As propostas acima foram ratificadas no julgamento ocorrido pelo Acórdão 2.605/2023-TCU-Plenário, de 18/12/2023, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

4. Também foi juntado ao presente processo o Ofício PREF-GAB 1/2024 (peça 32), de 28/2/2024, da Prefeitura de São Paulo, que, de uma forma geral: (i) trata da situação de caos enfrentada pela cidade de São Paulo devido à interrupção do serviço de energia elétrica após as fortes chuvas e vendavais que resultaram na ocorrência do blecaute; (ii) discute as consequências diretas dessa interrupção, a ineficiência da concessionária Enel-SP em lidar com eventos climáticos agudos, a sua falta de comunicação com os consumidores e o Poder Público, e as medidas propostas para melhorar a eficiência dos planos de contingência em tais situações; e (iii) requer que o TCU fiscalize o cumprimento do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica firmado entre o Poder Concedente, por intermédio da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e a concessionária Enel-SP, incluindo a possibilidade de não renovação contratual e até mesmo a rescisão imediata do contrato, visando restabelecer a qualidade dos serviços para a população de São Paulo.

5. Cumpre ressaltar que, no dia 18/3/2024, houve nova interrupção no fornecimento de energia no estado de São Paulo. Em decorrência desse evento, foram juntados aos autos o Ofício PREF-GAB 6/2024 (peça 35), de 22/3/2024, da Prefeitura de São Paulo, e o Ofício 82/2024 GAB 848/CD (peça 36), de 23/3/2024, da excelentíssima Deputada Federal Tabata Amaral.

6. O novo ofício da prefeitura acrescenta pedido para que o Tribunal apure possível ineficiência na prestação do serviço da Enel-SP e, caso sejam encontradas irregularidades na atuação da concessionária, determine a extinção da concessão, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis. Outrossim, solicitou que o TCU, a seu critério, verificasse possível atuação em conjunto com os Tribunais de Contas do estado e do município.

7. Já o ofício da deputada solicita que, diante do descumprimento reiterado na prestação adequada dos serviços de distribuição por parte da Enel-SP, o TCU declare a caducidade do Contrato de Concessão 162/1998.

8. Também em razão da reincidência na interrupção do fornecimento de energia elétrica no estado de São Paulo, no dia 24/3/2024, foi apresentada outra representação, formulada pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (TC 007.001/2024-0).

9. Na nova representação, o MPTCU aponta supostas irregularidades cometidas pela Enel-SP na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica e requer à Corte de Contas que adote as medidas de sua competência necessárias a: a) apurar possível ineficiência na prestação de

serviço da concessionária Enel Distribuição São Paulo em face das constantes interrupções no fornecimento de energia elétrica; b) encontradas irregularidades na atuação da concessionária, determinar a extinção da concessão, sem prejuízo de aplicação de outras sanções cabíveis; e, c) verificar possível atuação em parceria com os Tribunais de Contas do estado e do município, a critério do TCU.

10. Desse modo, em 25/3/2024, foram encaminhados ofícios de diligência ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Aneel, com vistas a verificar o andamento das providências do Poder Público em relação aos casos noticiados de interrupção do serviço de distribuição de energia elétrica no estado de São Paulo (peças 28, 29 e 34).

11. Em 18/6/2024, foi autuado outro processo conexo ao tema (TC 015.610/2024-1), que trata de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Deputado Kim Kataguiri requer a realização de auditoria pelo TCU visando a investigação: i) das causas dos apagões recentes em São Paulo; ii) da conformidade das ações da Enel-SP com o contrato de concessão e as normas da Aneel; iii) das medidas adotadas pela Enel-SP para mitigar os impactos dos apagões e prevenir novas ocorrências; e iv) da adequação da infraestrutura atual da Enel-SP para atender à demanda de energia elétrica na região metropolitana de São Paulo.

12. Em seguida, em 12/9/2024, foi elaborado Relatório de Inspeção pela Unidade Técnica (peça 64), o qual concluiu, entre outros pontos, que: i) houve uma redução na qualidade dos serviços prestados pela Enel-SP desde que assumiu a concessão em 2018; ii) nesse mesmo período, a distribuidora melhorou seus indicadores financeiros; iii) a empresa vem sendo demandada pela Aneel a cumprir os Planos de Resultados para melhoria na qualidade da prestação de serviços; e iv) objetivamente, a concessionária não se enquadrava, naquela ocasião, nas hipóteses previstas para a abertura de processo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade.

13. Antes mesmo da apreciação pelo TCU do referido relatório, sobreveio nova interrupção de energia em 11/10/2024, que causou a interrupção no fornecimento de energia para 3,1 milhões de unidades consumidoras sob a área de concessão da Enel-SP na Grande São Paulo (Consequências da interrupção de 11/10/2024). Segundo a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomércio-SP), os prejuízos estimados, até o dia 15/10/2024, já somavam pelo menos R$ 1,82 bilhão (Prejuízos com falta de energia em São Paulo estão perto de somar R$ 2 bilhões).

14. Em razão da reincidência do fato que ensejou a autuação do presente feito, foram apresentadas outras três representações, também formuladas pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (TCs 024.370/2024-0, 024.473/2024-3 e 024.472/2024-7), as quais esta Unidade Técnica propôs que fossem apensadas ao presente processo, em face da conexão e pertinência temática de seus objetos. Cumpre informar que também foi autuada, pelo mesmo Subprocurador, a representação de que trata o TC 024.522/2024-4, ainda pendente de análise pela Unidade Técnica, cujo objeto aparenta ser mais abrangente do que o das demais representações, tendo como foco avaliar possíveis atualizações em contratos de concessão que podem não estar atendendo ao interesse público.

15. Nesse cenário, foram acostadas aos autos manifestação da Enel-SP, com a prestação de informações a respeito dos blecautes de que trata o presente processo (peça 67), e Carta assinada pelo Governador do Estado, pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp) e por dezessete Prefeitos de municípios impactados pelo apagão, na qual indicaram a ocorrência de possíveis irregularidades no processo (peça 68).

16. Desse modo, a preocupação do Min. Relator Augusto Nardes (peça 70) com 'fatos inadmissíveis' que lhe foram apresentados em reuniões realizadas com o Governador de São Paulo e com Prefeitos de diversos municípios afetados pela última interrupção no fornecimento de energia (11/10/2024) impulsionou a prolação do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 69), na Sessão Plenária do dia 16/10/2024.

17. A deliberação determinou, em caráter cautelar, que a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com a própria Agência Reguladora, com a agência reguladora estadual (Arsesp), com o Governo de São Paulo e com os municípios afetados pelos sucessivos apagões, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos. O decisum fixou o prazo de quinze dias para a Aneel se manifestar a respeito da deliberação e ainda restituiu os autos a esta Unidade Técnica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidade constatados com o novo apagão. Destaca-se que as devidas respostas foram encaminhadas tempestivamente pela Agência no dia 6/11/2024 (peça 80).

18. Adicionalmente, no dia 21/10/2024, o MME solicitou a esta Corte de Contas a continuidade da fiscalização iniciada nos presentes autos após o apagão de 3/11/2023, incluindo o acompanhamento das análises e decisões administrativas da Aneel pertinentes ao recente episódio ocorrido em 11/10/2024 (peças 74-78).

EXAME TÉCNICO

19. Acerca dos recorrentes atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia na área de concessão da Enel-SP após a ocorrência de eventos climáticos severos, que são o objeto do caso em tela, os exames realizados vão abordar os seguintes aspectos:

(i) cenário apurado anterior à reincidência na interrupção prolongada de energia elétrica pela Enel-SP ocorrida em 11/10/2024;

(ii) ações adotadas em resposta às interrupções antes do evento climático de 11/10/2024 e posteriores a tal evento;

(iii) representações apresentadas pelo MPTCU após o evento climático de 11/10/2024 que possuem conexão e relação temática com o objeto da presente representação;

(iv) monitoramento do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário;

(v) possibilidade de decretação de intervenção e de declaração de caducidade na concessão;

(vi) encaminhamentos propostos pela Unidade Técnica antes do evento climático de 11/10/2024 e atualizações decorrentes do referido evento; e

(vii) fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999.

I - Cenário apurado anterior à reincidência na interrupção prolongada de energia pela Enel-SP ocorrida em 11/10/2024

20. Inicialmente, necessário relembrar que o supracitado Relatório de Inspeção (peça 64), elaborado por esta Unidade Técnica antes de 11/10/2024, demonstrou que:

20.1 no que tange à avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Enel-SP, o DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e o FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) globais anuais – que são os parâmetros contratuais objetivos para a avaliação da qualidade dos serviços e para eventual abertura de processo voltado à declaração da caducidade da concessão – vinham melhorando desde que a empresa assumiu a concessão, mas uma análise mais detalhada de outros indicadores mostrou que houve piora da qualidade dos serviços:

(i) o tempo médio de restabelecimento de interrupções da Enel-SP tem apresentado um resultado pior que a média Brasil e que a média das outras concessionárias do estado de São Paulo para os anos de 2022 e 2023;

(ii) a Quantidade Relativa de Reclamações (QRT) da Enel-SP é superior à média do Brasil e à média das demais concessionárias distribuidoras de São Paulo;

(iii) o Índice Aneel de Satisfação (Iasc) traz a Enel-SP na penúltima colocação entre as distribuidoras da região Sudeste com mais de quatrocentas mil unidades consumidoras;

(iv) as médias dos percentuais de conjuntos fora dos limites estabelecidos para o DEC e para o FEC entre janeiro de 2018 e maio de 2024 foram bastante superiores à média das demais distribuidoras do estado;

(v) o indicador que mede o combate às perdas vem piorando desde 2018; e

(vi) o DGC (desempenho global de continuidade, um índice utilizado pela Aneel para avaliar a continuidade do serviço de distribuição de energia elétrica no Brasil, calculado com base no DEC e no FEC) apresentou leve melhora entre 2018 e 2019, voltando a cair de 2020 em diante;

20.2 a Enel-SP melhorou os indicadores financeiros de endividamento ([dívida líquida] / [ebitda ajustado-QRR]), de eficiência ([Ebitda] / [valor da parcela B regulatório]), de rentabilidade ([Ebit ajustado – Ebit regulatório] / [Base de Remuneração Regulatória (BRR)]) e de Retorno ao Acionista ([fluxo do acionista] / [BRR com capital próprio]), desde que assumiu a concessão, em 2018;

20.3 o indicador de eficiência dos gastos de Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO regulatório, sob uma visão puramente econômico-financeira, indica que a operação da empresa ficou mais eficiente, visto que seus gastos com PMSO foram reduzidos, em que pese a diminuição de gastos com PMSO seja uma possível causa da degradação da qualidade dos serviços prestados pela empresa;

20.4 a origem da interrupção ocorrida ao final de 2023 estava associada a um evento climático extremo que não havia sido previsto pelos serviços de meteorologia, embora suas consequências possam ter sido majoradas por uma lacuna regulatória no tratamento de tais eventos;

20.5 havia necessidade de aprimoramento dos instrumentos de medição de meteorologia, visando aumentar a previsibilidade das mudanças climáticas, para que as distribuidoras e os órgãos setoriais obtivessem informações com maior confiabilidade e tempestividade para o enfrentamento de eventos climáticos extremos, bem como de avanço dos estudos acerca da resiliência das instalações a esses tipos de eventos climáticos;

20.6 não tinham sido encontradas irregularidades na atuação do Poder Público para a resolução do apagão de novembro de 2023 no estado de São Paulo, apesar de a Aneel ter reconhecido a necessidade de aprimoramento da regulação no tratamento de eventos climáticos extremos;

20.7 no âmbito do modelo de regulação responsiva da Aneel, a Enel-SP vinha sendo demandada a cumprir os Planos de Resultados para melhoria na qualidade da prestação de seus serviços, nos termos estabelecidos pela Agência;

20.8 a atuação da Enel-SP, objetivamente, não se enquadrava, naquela ocasião, nas hipóteses previstas para a abertura de processo administrativo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade da concessão, uma vez que não havia restado caracterizado descumprimento do DECi ou do FECi, isoladamente ou em conjunto, por três anos consecutivos, ou o descumprimento do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por dois anos consecutivos; e

20.9 caso se fizessem presentes os requisitos para uma eventual declaração de caducidade em relação à atuação da Enel-SP, tal atribuição caberia ao Poder Concedente (MME), após recomendação por parte da Agência Reguladora (Aneel), com base no devido processo legal, amparado por evidências e pela oportunidade concedida à concessionária de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Análise

21. Em suma, sob um prisma empresarial, considerando as questões que orbitam na relação de potenciais causas ensejadoras do reincidente atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia na área de concessão da Enel-SP após a ocorrência de eventos climáticos severos, a análise realizada pela Unidade Técnica demonstrou que:

21.1 a Enel-SP havia reduzido a qualidade dos serviços prestados desde que assumiu a concessão, em 2018, se destacando como a distribuidora mais mal avaliada pelos consumidores do

estado de São Paulo e como a segunda pior distribuidora da Região Sudeste (na categoria de distribuidoras com mais de 400 mil unidades consumidoras) (peça 64, p. 15);

21.2 houve uma degradação em relação ao atendimento às ocorrências emergenciais nos últimos três anos (peça 64, p. 25);

21.3 apesar de ter reduzido a qualidade dos serviços prestados, a concessionária havia permanecido dentro dos padrões mínimos de atuação estabelecidos pela Aneel (DEC e FEC globais – considerando as possibilidades normativas de expurgos e os níveis de serviço mínimos exigidos), o que, portanto, não acionava cláusulas automáticas voltadas à aplicação de penalidades mais extremas à concessionária;

21.4 nesse mesmo período, houve uma melhora significativa nos indicadores financeiros da distribuidora, com destaque para o aumento do retorno ao acionista em relação à base de remuneração líquida com capital próprio (que passou de passou de 42,4% negativo, em 2018, para 31,3% positivo, em 2023) e para uma redução significativa nos gastos com Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO regulatório (que passou de 37,9%, em 2018, para 7,7%, em 2023) (peça 64, p. 24); e

21.5 havia indícios de que a melhora da saúde financeira da empresa havia se dado em detrimento da redução dos gastos com PMSO, o que repercutiu nos últimos anos sobre alguns parâmetros de qualidade na prestação de serviço, como a necessidade de resposta tempestiva da distribuidora a ocorrências emergenciais.

22. Esse potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia precisa ser esclarecido. Não se sabe exatamente quais mudanças na estrutura de manutenção emergencial foram realizadas pela Enel-SP, tampouco qual o risco assumido pela concessionária em razão dessas mudanças.

23. Outrossim, não se pode afirmar antecipadamente sequer que essas alterações sejam efetivamente as causas primárias das falhas observadas após os eventos climáticos severos elencados na presente instrução processual. Tão somente se sabe que houve alterações nesse sentido, as quais devem compor o rol das supostas causas a serem investigadas por esta Unidade Técnica.

II - Ações adotadas em resposta às interrupções antes do evento climático de 11/10/2024 e posteriores a tal evento

24. Ainda resgatando as conclusões apresentadas no Relatório de Inspeção elaborado por esta Unidade Técnica (peça 64) anteriormente ao evento climático de 11/10/2024, é oportuno destacar:

24.1 a realização pela Aneel da Tomada de Subsídios (TS) 2/2024, com o objetivo de obter subsídios para avaliar a necessidade de intervenção regulatória associada ao aumento da resiliência do sistema de distribuição e de transmissão a eventos climáticos extremos, assim como da TS 4/2024, cujo objetivo foi avaliar os benefícios de definir um padrão de relatório de expurgos em Situação de Emergência a ser elaborado pelas distribuidoras, além dos benefícios de revisar a modelagem dos dados de interrupções e ocorrências emergenciais;

24.2 a aplicação pela Aneel da multa à Enel-SP no montante de cerca de R$ 166 milhões, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, com o objetivo de assegurar que a concessionária adotasse todas as ações necessárias para evitar que situações similares voltassem a ocorrer; e

24.3 a publicação pelo MME, no dia 21/6/2024, do Decreto 12.068/2024, que regulamentou a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica, com critérios para a avaliação da prorrogação das concessões de distribuição e as diretrizes para o termo aditivo ao contrato de concessão (o que tem o condão de proporcionar a melhoria da qualidade dos serviços e da saúde financeira das concessionárias de distribuição).

25. No que diz respeito às ações adotadas posteriormente à ocorrência do evento climático de 11/10/2024, é apropriado relacionar:

25.1 a intimação da Enel-SP (Publicação Aneel de 21/10/2024), conforme Termo de Intimação emitido no dia 21/10/2024, com o prazo de quinze dias para a concessionária se defender perante a Aneel quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a Agência Reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações de emergência (início de um processo para a avaliação de eventual recomendação de caducidade, que será posteriormente apreciado pela Diretoria da Aneel e, em seguida, se for o caso, tal recomendação será encaminhada ao MME);

25.2 a recomendação pela Aneel de abertura de uma consulta pública para aprimorar os planos de contingência das linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica para o enfrentamento de eventos climáticos extremos, como chuvas fortes e enchentes (Planos de contingência); e

25.3 a reunião da Aneel (Ações programadas para o 2º turno das eleições municipais) com representantes das distribuidoras de energia de São Paulo, com a Arsesp, com a Defesa Civil e com o departamento de meteorologia, para nivelar as medidas que seriam tomadas para enfrentar as chuvas e rajadas de vento previstas até a data do segundo turno das eleições municipais (27/10/2024), na qual a Agência demandou um esforço coletivo para evitar danos à população, bem como, em conjunto com a Arsesp, enviou ofícios às distribuidoras solicitando que evitassem desligamentos programados, manobras e outras operações nesse período. Foi ainda requisitado o estabelecimento de um canal rápido de informações para que a comunicação com todas as distribuidoras fosse ágil e fluida, além de terem sido programados a alocação de uma equipe conveniada no centro integrado de controle operacional no dia das eleições e o deslocamento de outras equipes para acompanhar todo o processo eleitoral.

25.4 a abertura da Consulta Pública (CP) 27/2024, cujo objetivo é discutir a renovação das concessões de distribuição, nos termos do Decreto 12.068/2024, e da Lei 9.074/1995, com prazo para envio de contribuições de 16/10 a 2/12/2024 (Aprovada Consulta Pública que discutirá a renovação das concessões de distribuição — Agência Nacional de Energia Elétrica) e

25.5 a abertura da Consulta Pública 32/2024, que visa a adaptar normas relacionadas à transmissão e à distribuição de energia elétrica, com foco na melhoria do atendimento dos agentes do setor elétrico durante situações de emergência e na propagação de boas práticas sobre resiliência de redes, havendo, entre as propostas, a compensação dos consumidores a partir de 24 horas sem energia em áreas urbanas e o ressarcimento por danos elétricos quando houver demonstração de nexo causal entre o serviço prestado e o dano sofrido. A CP 32/2024 estará disponível para contribuições de 13/11 a 12/12/2024 (Consulta pública da ANEEL prevê ampliar direitos do consumidor em interrupção da energia em emergências — Agência Nacional de Energia Elétrica).

Análise

26. Em resumo, percebe-se que houve algumas movimentações no sentido de buscar esclarecer a causa das falhas e propor soluções que possibilitassem evitar a ocorrência de novas situações similares. Inclusive, um dos planos utilizados pela Aneel (mesmo que apenas até a data do segundo turno das eleições municipais de 2024) foi a criação de mecanismos e estratégias para, havendo necessidade, possibilitar uma atuação mais integrada, eficiente, célere e estratégica na área de concessão da Enel-SP.

27. Nada obstante, em relação às providências adotadas anteriormente ao evento climático de 11/10/2024, verifica-se que as ações impulsionadas pela Aneel no sentido de prevenir e atenuar os efeitos de eventos dessa natureza, assim como de aumentar a resiliência das instalações das distribuidoras de energia elétrica, não foram eficazes no tempo necessário, uma vez que situações similares (atrasos excessivos no reestabelecimento do fornecimento de energia) voltaram a ocorrer na área de concessão da Enel-SP, a exemplo do evento climático ocorrido no dia 11/10/2024.

28. Nem mesmo a aplicação da multa no montante de cerca de R$ 166 milhões, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, foi suficiente para assegurar que a Enel-SP

adotasse todas as ações necessárias para evitar que o atraso excessivo no reestabelecimento do fornecimento de energia voltasse a ocorrer.

29. Enfim, passados doze meses dos eventos climáticos severos ocorridos em 3/11/2023, que provocaram a autuação da presente representação, não há que se cogitar escassez de prazo para a adoção das medidas exigidas, visto que a reincidência constatada revela a insuficiência das respostas da Enel-SP às ações adotadas pela Aneel.

30. Nesse contexto, infere-se que se faz necessária a compreensão das reais causas dessas falhas, para que se possa impulsionar a adoção das ações efetivamente indispensáveis à prevenção da ocorrência de novos atrasos excessivos no reestabelecimento do fornecimento de energia.

III - Representações apresentadas pelo MPTCU após o evento climático de 11/10/2024 que possuem conexão e relação temática com objeto da presente representação

31. Até o momento, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado formulou quatro representações associadas ao evento climático severo de 11/10/2024 e às suas consequências aos consumidores da área de concessão da Enel-SP:

31.1 TC 024.370/2024-0 – formulada em 15/10/2024, quatro dias após a ocorrência do evento climático severo, quando mais de 500 mil consumidores da área de concessão ainda estavam sem energia (sem prazo definido, naquele momento, para o reestabelecimento integral do fornecimento de energia), essa representação tratou de requerimento para que o TCU avaliasse e acompanhasse junto ao MME e à Aneel as medidas que vinham sendo tomadas junto à Enel-SP diante de possíveis falhas no fornecimento de energia pela distribuidora, bem como para que, caso fossem comprovadas irregularidades, atuasse de forma a propor a extinção da concessão. Ademais, solicitou que este Tribunal determinasse, em caráter cautelar, que a Aneel esclarecesse, com a rapidez que o caso requer, todas as medidas que vinham sendo adotadas junto à Enel-SP para o reestabelecimento do fornecimento de energia na área de concessão da distribuidora, bem como eventuais penalidades já aplicadas;

31.2 TC 024.473/2024-3 – formulada em 17/10/2024, em complemento à anterior, seis dias após a ocorrência do evento climático severo, quando mais de 100 mil consumidores da área de concessão ainda estavam sem energia, tratou-se de requerimento, em complementação ao supracitado TC 024.370/2024-0, para que o TCU atuasse de forma a responsabilizar todos os agentes que deram causa às falhas constatadas, especialmente com a aplicação à Enel da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública;

31.3 TC 024.472/2024-7 – formulada em 18/10/2024, sete dias após a ocorrência do evento climático severo, quando ainda remanescia a suspensão do fornecimento de energia para parte dos consumidores da área de concessão da Enel-SP; o objeto dessa representação foi o requerimento para que o TCU, em caráter cautelar, procedesse à adoção das medidas de sua competência necessárias a impedir hesitações do Poder Concedente quanto à necessária e urgente intervenção nos serviços concedidos à Enel-SP, ante a notória falha na adequação da prestação de serviço em sua área de concessão, evidenciadas pela reincidência da excessiva demora da distribuidora no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência de evento climáticos severos; e

31.4 TC 024.522/2024-4 – formulada em 21/10/2024, dez dias após a ocorrência do evento climático severo, com requerimento para que o TCU procedesse à adoção das medidas de sua competência necessárias a acompanhar e propor atualizações em contratos de concessão de longa vigência que não estão atendendo ao interesse público, tal como a concessão da Enel em São Paulo, que vem demonstrando insuficiência na qualidade do serviço prestado, diante da possibilidade de evocação da teoria da imprevisão dos contratos administrativos.

32. Com relação às três primeiras representações, esta Unidade Técnica propôs o apensamento a estes autos, em razão da conexão e da pertinência temática, bem como o indeferimento das medidas cautelares pleiteadas, visto que não restaram satisfeitos os requisitos para adoção de tais medidas. Quanto à última representação, a análise desta Unidade Técnica não havia sido finalizada até a conclusão da presente instrução.

Análise

33. A proposição de apensamento das três primeiras representações ao presente feito decorre do fato de o Min. Relator ter impulsionado a prolação do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 69), que determinou, em caráter cautelar, que (item 9.1) a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com outros órgãos e entidades, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos, bem como (item 9.2) a restituição dos autos a esta Unidade Técnica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidade constatados com o novo apagão.

34. Com efeito, como apropriadamente ressaltado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado na representação formulada no âmbito do TC 024.473/2024-3 'eventos dessa magnitude não podem passar despercebidos da atuação dessa Corte de Contas', e 'há de se apurar as reais causas do incidente ocorrido e perquirir, em caso de irregularidades, as responsabilizações dos responsáveis'.

35. Nesse sentido, considerando o comando constante no item 9.2 do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário e o princípio da racionalidade processual, estes autos passaram a ser o processo prevento para o exame, de forma concentrada, das fragilidades existentes na atuação da Enel-SP que permitiram a reincidência da interrupção prolongada do fornecimento de energia na área de concessão da distribuidora, bem como das causas imediatas e mediatas do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações emergenciais.

36. Por fim, cumpre esclarecer que o TC 024.472/2024-7 foi apreciado na Sessão Plenária do dia 6/11/2024, por meio do Acórdão 2.362/2024-TCU-Plenário, enquanto o TC 024.370/2024-0 teve seu julgamento realizado na Sessão Plenária do dia 13/11/2024, nos termos do Acórdão 2.411/2024-TCU-Plenário. Em ambos os casos, o Plenário desta Corte de Contas decidiu por conhecer as representações, indeferir os requerimentos das medidas cautelares e apensar os processos aos presentes autos.

IV - Monitoramento do cumprimento do item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU–Plenário

37. Paralelamente às supracitadas representações autuadas pelo MPTCU, no âmbito do presente TC 037.796/2023-2, em momento posterior ao Relatório de Inspeção (peça 64), considerando a necessidade de resposta à demanda de ação deste Tribunal advinda do Governador de São Paulo e dos Prefeitos de diversos municípios afetados pela última interrupção no fornecimento de energia (11/10/2024), foi prolatado, no dia 16/10/2024, o Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 69), com medida cautelar determinando que a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com a própria Agência Reguladora, com a agência reguladora estadual (Arsesp), com o Governo de São Paulo e com os municípios afetados pelos sucessivos apagões, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos.

38. O decisum fixou o prazo de quinze dias para a Aneel se manifestar a respeito da deliberação e ainda restituiu os autos a esta Unidade Técnica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidade constatados com o novo apagão.

39. Em resposta à referida determinação, a Aneel encaminhou, em 6/11/2024, o Ofício 82/2024 – AIN-ANEEL (peça 80). No documento, a autarquia informa que encaminhou ofício à Enel-SP, determinando a adoção das providências necessárias ao atendimento do decisum. Outrossim, salienta que, em 1º/11/2024, foi realizada reunião virtual, com a participação da Aneel, da Enel-SP, do TCU, da Arsesp e de parte das prefeituras dos municípios afetados, na qual foi apresentada pela Enel-SP o que tinha sido realizado com relação ao compartilhamento de informações.

40. Durante a referida reunião, foi informado que os dados de interrupções on line, por município, já estavam sendo recebidos, via VPN (rede privada virtual), com algumas exceções. A apresentação realizada pela Enel-SP durante a reunião foi encaminhada em anexo ao ofício juntado à peça 80 destes autos.

41. Em suma, constam na referida apresentação os seguintes destaques (peça 80, p. 3-9):

41.1 a disponibilização de informações para o público em geral, no site da Enel-SP, referentes à quantidade e ao percentual de consumidores interrompidos, atualizadas a cada sessenta minutos;

41.2 a disponibilização para a Arsesp e para a Aneel de estação de trabalho com acesso às informações atualizadas a cada trinta minutos;

41.3 a disponibilização para a Arsesp e para a Aneel de acesso remoto, via VPN, para acesso às informações atualizadas a cada cinco minutos;

41.4 a realização de ações relacionadas à divulgação de dados, com o objetivo de centralizar as demandas recebidas, hierarquizar prioridades e atualizar as autoridades (Smart Sampa; Centro Integrado de Comando e Controle do Estado – CICC; Canal Direto por meio do aplicativo Whatsapp da Enel com 23 Prefeituras, a presença de duas a três pessoas do Governo do estado na sede da empresa e a participação do gabinete emergencial, com a Casa Civil do Governo do estado); e

41.5 a definição de ações de comunicação em situações de crise.

42. Como o objetivo da reunião era o de apresentar as providências já tomadas para o cumprimento do Acórdão, não foram realizadas discussões acerca do Termo de Intimação emitido contra a Enel-SP, dos ajustes regulatórios necessários ao aumento da resiliência das redes de distribuição, bem como do debate sobre a renovação das concessões (peça 80, p. 10).

Análise

43. A resposta encaminhada pela Aneel demonstra que algumas providências já foram adotadas para dar cumprimento ao Acórdão, entretanto ainda há várias ações em curso que necessitam ser apropriadamente avaliadas e testadas para que se possa atestar o efetivo cumprimento do comando contido no decisum.

44. Constata-se que algumas das medidas apresentadas podem, de fato, contribuir para o endereçamento de crises causadas por eventos climáticos, porém ainda se faz necessário obter maiores informações sobre futuras ações a serem adotadas, até porque que os grandes problemas para a população têm ocorrido quando as chuvas chegam acompanhadas de ventos fortes.

45. Logo, tal situação ainda não foi efetivamente enfrentada após o evento do dia 11/10/2024, quando a velocidade dos ventos bateu a marca de cerca de 108 km/h (Temporal assusta São Paulo com ventos de mais de 100 km/h | Climatempo).

46. Assim, deve-se buscar o constante aprimoramento da operacionalização relativa ao conjunto de informações a serem compartilhadas, em tempo real, a partir do centro de operações da distribuidora. Essa boa prática e o espírito de colaboração devem continuar guiando o planejamento das providências a serem adotadas durante todo o período chuvoso, para que os serviços possam ser monitorados com maior celeridade, com o objetivo de mitigar os danos sofridos pelos consumidores, em função da interrupção prolongada no reestabelecimento do fornecimento de energia.

47. Nesse sentido, a resposta apresentada pela Aneel é suficiente para se atestar que o referido Acórdão está em cumprimento.

V - Possibilidade de decretação de intervenção e de declaração de caducidade na concessão

48. No Relatório de Inspeção elaborado pela Unidade Técnica (peça 64) antes da reincidência decorrente dos eventos climáticos de 11/10/2024, foi avaliada a possibilidade de declaração de caducidade da concessão da Enel-SP. Naquela oportunidade, foi realizada uma análise detalhada dos fatos constatados pela Unidade Técnica que, a princípio, não ensejavam na obrigatoriedade de aplicação da referida penalidade.

49. Em uma síntese apertada, restou destacado que o dispositivo legal que autoriza a adoção de medidas dessa natureza é a Lei 8.987/1995 (que dispõe sobre o regime de concessão), regulamentada no setor elétrico pela Lei 9.427/1996 (que regula a atuação da Aneel) e, por fim, pela Resolução Normativa 846/2019 (que traz os procedimentos, os parâmetros e os critérios para a

imposição de penalidades aos agentes do setor de energia elétrica, e estabelece as diretrizes gerais da fiscalização da Aneel).

50. Nesse sentido, convém recordar a gradação existente na ordem das penalidades previstas no art. 5º da Resolução Normativa 846/2019:

> *Art. 5º As infrações à legislação setorial, bem como a inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes dos contratos de concessão e permissão, aos atos de autorização de serviços ou instalações de energia elétrica ou aos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência sujeitarão o agente infrator às penalidades de:*
> *I - advertência;*
> *II - multa;*
> *III - embargo de obras;*
> *IV - interdição de instalações;*
> *V - obrigação de fazer;*
> *VI - obrigação de não fazer;*
> *VII - suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões, permissões ou autorizações, bem como impedimento de contratar com a ANEEL e de receber autorização para serviços e instalações de energia elétrica;*
> *VIII - revogação de autorização;*
> *IX - intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; e*
> *X - caducidade da concessão ou da permissão.*

51. Ao tempo daquele pronunciamento, a Unidade Técnica sequer se aprofundou na possibilidade de realização de intervenção na Enel-SP, pois, nos termos do art. 32 da Lei 8.987/1995, a realização de uma intervenção tem como objetivo assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

52. Trata-se de medida que, em regra, apenas deve ser impulsionada durante o período em que ocorrem severas falhas na prestação do serviço de concessão, especificamente quando tal medida tiver a possibilidade de assegurar o retorno das atividades aos níveis de serviço exigidos. Ou seja, naquele momento não eram satisfeitos os requisitos para a adoção de tal medida, uma vez que, a princípio, a Aneel já havia instado a Enel-SP a adotar as ações necessárias e, portanto, não estava configurado risco iminente concreto de reincidência da falha.

53. Consubstancia esse entendimento o disposto no Capítulo IX da Lei 8.987/1995, que estabelece procedimentos relacionados à declaração de intervenção e demonstra, a priori, o caráter temporário e cautelar da aplicação da referida medida. Outrossim, essa é a conclusão que se extrai do disposto no Capítulo II da Lei 12.767/2012, que trata especificamente da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

54. No que diz respeito às questões fáticas e jurídicas que têm relação com as falhas apuradas na prestação de serviço do contrato de concessão da Enel-SP, o Relatório de Inspeção elaborado pela Unidade Técnica (peça 64), antes dos eventos de 11/10/2024, frisou que:

54.1 o contrato de concessão da Enel-SP havia sido assinado no ano de 1998 e não possuía, entre suas cláusulas, critérios objetivos em relação à qualidade do fornecimento e à gestão econômico-financeira para a decretação da caducidade da concessão;

54.2 a Aneel buscou definir a regulamentação da caducidade de contratos de concessão de distribuição de energia elétrica atendendo à recomendação do Acórdão 2.253/2015-TCU-Plenário, o qual sugeriu que fossem estabelecidos critérios objetivos ensejadores da extinção da concessão ao longo de todo o período de vigência contratual, e não apenas para o primeiro quinquênio contratual, como previsto no art. 1º, § 4º, do Decreto 8.461/2015, de modo a aumentar as garantias de prestação do serviço adequado e reduzir eventual tempo de exposição do consumidor ao serviço inadequado;

54.3 o Parecer 00298/2019/PFANEEL/PGF/AGU (peça 54, p. 5) concluiu que a norma que fixaria critérios objetivos ensejadores da extinção da concessão possui natureza estatutária, podendo ser imposta a todas as concessionárias de distribuição de energia elétrica (Resolução Aneel 896/2020, que, posteriormente, foi recepcionada como o Módulo VIII da Resolução Aneel 948/2021);

54.4 embora a concessão da Enel-SP não seja regulada pelo Decreto 8.461/2015, tendo em vista que não consta do rol de distribuidoras alcançadas pelo art. 7º da Lei 12.783/2013, o modelo contratual adotado naquela época foi a ela aplicado a partir de 2022, por força da Resolução Aneel 948/2021;

54.5 o Módulo VIII da aludida resolução trata do acompanhamento da eficiência em relação ao fornecimento e à gestão econômico-financeira das concessões de distribuição, e seu artigo 15 traz o seguinte comando:

> *Art. 15. As disposições previstas neste Módulo VIII aplicam-se da forma seguinte: (...)*
> *II - para as concessionárias cujos contratos de concessão não contenham cláusulas objetivas relativas à limitação ao pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio e à caducidade da concessão, as disposições deste Módulo VIII aplicam-se a partir do ano civil de 2022, sendo este o primeiro ano de apuração dos indicadores.*

54.6 o critério de eficiência com relação à continuidade do fornecimento das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica é mensurado mediante a apuração, a cada ano civil, dos indicadores de continuidade coletivos DECi - Duração Equivalente de Interrupção de Origem Interna por Unidade Consumidora e FECi - Frequência Equivalente de Interrupção de Origem Interna por Unidade Consumidora (consideram-se descumpridos tais indicadores quando, isoladamente ou em conjunto, o resultado da apuração de cada indicador ultrapassar os limites anuais globais estabelecidos pela Aneel para a concessionária, para o ano civil de referência, conforme dispõe o Módulo VIII da Resolução Aneel 948/2021);

54.7 sem prejuízo de outros procedimentos de fiscalização, o descumprimento de qualquer um dos limites do DECi ou do FECi por um ano torna obrigatória a apresentação pela concessionária de um Plano de Resultados, que é posteriormente submetido ao aceite prévio da Aneel e acompanhado em sua execução pelas áreas de fiscalização, por meio de relatórios periódicos apresentados pelas concessionárias;

54.8 finalizado o Plano de Resultados, não tendo a concessionária obtido êxito em relação à conformidade regulatória dos indicadores DECi ou FECi, esta fica sujeita à aplicação das penalidades dispostas na Resolução Normativa Aneel 846/2019;

54.9 quanto ao critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira, este é mensurado pela apuração, a cada ano civil, da inequação a seguir:

$$\frac{Dívida\ Líquida}{LAJIDA - QRR} \leq \frac{1}{(1{,}11 * Selic)}$$

Onde:
LAJIDA = Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização; e
QRR = Quota de Reintegração Regulatória

54.10 considera-se descumprido o critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira quando houver a não conformidade da inequação ou quando o LAJIDA for menor do que a QRR;

54.11 o descumprimento do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira pode ser revertido mediante aportes de capital que reduzam a Dívida Líquida a um montante que satisfaça as condições exigidas pela inequação acima;

54.12 o descumprimento dos limites do DECi ou do FECi por dois anos consecutivos ou por três dos cinco anos civis anteriores, apurados isoladamente ou em conjunto, ou do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por um ano, obriga a concessionária a limitar o pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio, isoladamente ou em conjunto, a 25% do lucro líquido;

54.13 o art. 9º do Módulo VIII da Resolução Aneel 948/2021 estabelece como critério objetivo para a abertura do processo administrativo punitivo voltado à penalidade de declaração de

caducidade o descumprimento do DECi ou do FECi, isoladamente ou em conjunto, por três anos consecutivos, ou do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por dois anos consecutivos; e

54.14 como a Enel-SP passou a se submeter à Resolução Aneel 948/2021 apenas a partir de 2022, e as avaliações em relação ao critério econômico-financeiro atinentes aos anos de 2022 e 2023 foram suspensas pela Diretoria da Aneel, por meio dos Despachos 2.076/2023 (peça 56) e 1.883/2024 (peça 57), em razão de pedido de medida cautelar protocolado pela Associação Brasileira e Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), não havia que se falar, naquele momento, em descumprimento do referido critério.

55. Ou seja, a Enel-SP não se encaixava, naquele momento, nos critérios objetivos para a abertura do processo administrativo punitivo voltado à penalidade de declaração de caducidade, uma vez que não restava caracterizado o descumprimento do DECi ou do FECi, isoladamente ou em conjunto, por três anos consecutivos, ou do critério de eficiência com relação à gestão econômico-financeira por dois anos consecutivos.

56. Outrossim, a equipe de fiscalização sopesou que: (i) a Aneel vinha, no âmbito de seu modelo de regulação responsiva, exigindo melhorias por parte da Enel-SP, por meio dos Planos de Resultados demandados pela Agência; e (ii) a declaração de caducidade da concessão era atribuição que caberia ao Poder Concedente (MME), após recomendação por parte da Agência Reguladora (Aneel), com base no devido processo legal, amparado por evidências e pela oportunidade à concessionária de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Análise

57. No Voto condutor do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário (peça 70), o Ministro-Relator Augusto Nardes abordou, entre outros pontos, algumas medidas que poderiam ser analisadas pelo Plenário da Corte de Contas, destacando a eventual avaliação, por parte do Poder Concedente (MME) e da Aneel, da adoção de medidas mais severas, como a intervenção e/ou a declaração de caducidade da concessão, diante da gravidade do cenário.

> *20. A segunda refere-se à avaliação por parte do concedente (MME) e da Aneel, diante da gravidade do cenário, para a adoção de medidas mais severas, como a necessidade de intervenção, prevista nos arts. 32 a 34 da Lei 8.987/95, e/ou a declaração de caducidade da concessão, prevista no art. 35, inciso III, da mesma lei. Como a competência desses atos é do Poder concedente, entendo desnecessária ação imediata do TCU, sem prejuízo do acompanhamento da gestão dessas medidas pelo Poder Público.*

58. Na Carta encaminhada a este Tribunal, que foi assinada pelo Governo de São Paulo, pela Arsesp e por dezessete prefeituras de São Paulo impactadas pela última interrupção prolongada no fornecimento de energia, a possibilidade de adoção de tais medidas também foi aventada (peça 68, p. 3):

> *Assim, ressaltamos a relevância da atuação desse Egrégio Tribunal de Contas da União e pleiteamos, em conjunto, a adoção das medidas cabíveis para que os órgãos públicos federais competentes, com urgência, (i) declarem a intervenção na concessão da Enel ou a caducidade do contrato em vigor; (ii) procedam aos aprimoramentos regulatórios que permitiriam uma ampliação das ferramentas à disposição dos órgãos de fiscalização dos serviços; e (iii) aperfeiçoem a regulação pera que as concessionárias de distribuição de energia elétrica sejam obrigadas a ressarcir os consumidores, inclusive residenciais, industriais e comerciais, por prejuízos a eles gerados, pela suspensão do fornecimento de energia elétrica, incluindo-se lucros cessantes.*

59. Além disso, como visto no tópico anterior, a possibilidade de intervenção também foi ventilada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado em suas representações, em face à demora excessiva para o reestabelecimento do fornecimento de energia.

60. Diante desse cenário, em paralelismo à análise apresentada no supracitado Relatório de Inspeção quanto à possibilidade de declaração de caducidade da concessão, faz-se necessário tecer comentários acerca da possibilidade de decretação de intervenção.

61. Inicialmente, cumpre informar que a possibilidade de o Poder Concedente intervir nas concessionárias prestadoras de serviço está prevista no art. 32 da Lei Geral das Concessões (Lei 8.987/1995). Tal dispositivo estabelece que a finalidade da declaração de intervenção é assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

62. Por seu turno, a Cláusula Décima do Contrato de Concessão da Enel-SP (Contrato de Concessão 162/1998) dispõe que a intervenção será determinada por decreto do Presidente da República, que designará o interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida, devendo ser instaurado procedimento administrativo para apurar responsabilidades dentro dos trinta dias seguintes à publicação do decreto. Frisa ainda que, caso o procedimento administrativo não seja concluso dentro de 180 dias, a intervenção passa a ser considerada inválida e à concessionária é devolvida a administração dos serviços, sem prejuízo de seu direito à indenização:

> *CLÁUSULA DÉCIMA - INTERVENÇÃO NA CONCESSÃO Sem prejuízo das penalidades cabíveis e das responsabilidades incidentes, o PODER CONCEDENTE poderá intervir, a qualquer tempo, na concessão, para assegurar a prestação adequada dos serviços ou o cumprimento, pela CONCESSIONÁRIA, das normas legais, regulamentares e contratuais.*
>
> *Primeira Subcláusula - A intervenção será determinada por decreto do Presidente da República, que designará o Interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida, devendo ser instaurado, dentro dos 30 (trinta) dias seguintes a publicação do decreto, o correspondente procedimento administrativo para apurar as causas determinantes da medida e as responsabilidades incidentes, assegurando-se à CONCESSIONÁRIA amplo direito de defesa.*
>
> *Segunda Subcláusula - Se o procedimento administrativo não se concluir dentro de 180 (cento e oitenta) dias, considerar-se-á inválida a intervenção, devolvendo-se à CONCESSIONÁRIA a administração dos serviços, sem prejuízo de seu direito à indenização.*

63. Posteriormente à celebração do Contrato de Concessão 162/1998, sobreveio a Lei 12.767/2012, que dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço, além da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

64. Vale mencionar que a Lei 12.767/2012 surgiu da conversão da Medida Provisória (MP) 577, de 29/8/2012, editada em razão da preocupação do Poder Concedente de que a grave situação econômica da distribuidora Centrais Elétricas do Pará (Celpa) pudesse ocorrer com as demais concessionárias do Grupo Rede Energia.

65. Com efeito, a MP 577/2012, posteriormente convertida na Lei 12.767/2012, foi editada com o objetivo de regulamentar principalmente temas relacionados à intervenção do Poder Concedente em concessionários de energia elétrica, bem como determinadas consequências da extinção da concessão.

66. A necessidade de intervenção nas concessionárias do Grupo Rede teria sido, inclusive, o principal motivo para a edição da medida, uma vez que, logo em seguida à publicação da MP 577/2012, a Aneel, em 31/8/2012, determinou a intervenção em oito concessionárias de energia elétrica do Grupo Rede, em razão da crise financeira que atravessavam.

67. O referido dispositivo legal, em complementação à Lei Geral das Concessões (Lei 8.987/1995), trata, em seus arts. 5º ao 16, da intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

68. Nessa seara, nos termos do art. 5º da supracitada Lei, o Poder Concedente, por intermédio da Aneel (proposta de intervenção), poderá intervir na concessão de serviço público de energia elétrica, com o fim de assegurar sua prestação adequada e o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.

69. O dispositivo legal, entre outros aspectos, ainda estabelece que:

69.1 o ato que declarar a intervenção conterá a designação do interventor, o valor de sua remuneração, os objetivos e os limites da intervenção;

69.2 o prazo da intervenção será de até um ano, prorrogável uma vez, por até mais dois nos, a critério da Aneel;

69.3 o interventor será remunerado com recursos da concessionária e prestará contas à Aneel sempre que requerido;

69.4 independentemente de qualquer exigência, quando o interventor deixar suas funções, responderá civil, administrativa e criminalmente por seus atos;

69.5 os administradores da concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção ficarão com todos os seus bens indisponíveis, não podendo, por qualquer forma, direta ou indireta, aliená-los ou onerá-los até a apuração e a liquidação final de suas responsabilidades;

69.6 declarada a intervenção na concessão de serviço público de energia elétrica, a Aneel deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa (sendo o prazo de conclusão desse procedimento administrativo destinado a apuração das responsabilidades de um ano);

69.7 a intervenção na concessão de serviço público de energia elétrica implica a suspensão do mandato dos administradores e membros do conselho fiscal, assegurados ao interventor plenos poderes de gestão sobre as operações e os ativos da concessionária e a prerrogativa exclusiva de convocar a assembleia geral nos casos em que julgar conveniente;

69.8 os acionistas da concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção terão o prazo de sessenta dias, contado do ato que a determinou, para apresentar à Aneel um plano de recuperação e correção das falhas e transgressões que ensejaram a intervenção;

69.9 o deferimento pela Aneel do plano de recuperação e correção das falhas e transgressões cessará a intervenção;

69.10 caso o plano de recuperação e correção das falhas e transgressões seja indeferido pela Aneel ou não seja apresentado no prazo de sessenta dias, o poder concedente poderá adotar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - declaração de caducidade, nos termos do art. 38 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - cisão, incorporação, fusão ou transformação de sociedade, constituição de subsidiária integral, ou cessão de cotas ou ações, respeitados os direitos dos sócios, nos termos da legislação vigente;

III - alteração do controle societário;

IV - aumento de capital social; ou

V - constituição de sociedade de propósito específico para adjudicar, em pagamento dos créditos, os ativos do devedor;

69.11 a concessionária de serviço público de energia elétrica sob intervenção fica autorizada a receber recursos financeiros do Poder Concedente para assegurar a continuidade e a prestação adequada do serviço concedido enquanto durar a intervenção; e

69.12 encerrada a intervenção, a concessionária de serviço público de energia elétrica ou a pessoa jurídica que assumir a concessão deverá restituir os valores recebidos da União Federal no prazo de noventa dias.

70. No âmbito da Aneel, nos casos de infrações à legislação setorial, bem como de inobservância aos deveres ou às obrigações decorrentes dos contratos de concessão, a possibilidade de intervenção está prevista no art. 5º, inciso IX, da Resolução Aneel 846/2018, como sendo uma das penalidades que podem ser aplicadas ao concessionário em mora com tais obrigações.

71. Ademais, o art. 19 da referida Resolução estipula os objetivos gerais para a adoção da referida medida: assegurar a prestação adequada do serviço público e o fiel cumprimento às normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. O dispositivo estabelece ainda que a intervenção poderá ser declarada pela Aneel, mediante Resolução.

72. Logo, uma interpretação sistemática da legislação vigente indica que a intervenção do Poder Concedente na concessão é uma medida excepcional, que se consubstancia em um processo permeado de requisitos, procedimentos, objetivos e limites, porém é menos drástica do que a

declaração de caducidade, que corresponde justamente à consequência mais gravosa do processo de intervenção.

73. Em suma, se impulsiona a decretação de intervenção com o objetivo de assegurar que o serviço público volte a ser prestado nos níveis exigidos e/ou com a finalidade de coagir a concessionária a cumprir normas regulamentares, contratuais e legais pertinentes que estariam sendo reiteradamente descumpridas.

74. O caráter restritivo dos direitos do concessionário, no caso de uma intervenção, é outro ponto que chama atenção, por se tratar de penalidade não usual na administração pública, visto que os bens e recursos do concessionário à disposição da distribuidora de energia passam a ser geridos por terceiros (designados pelo Poder Concedente), limitando, em caráter excepcional e transitório, alguns dos direitos de propriedade desses concessionários.

75. Portanto, não se trata de instituto cujos requisitos se aderem facilmente aos casos concretos. Contudo, cumpre ressaltar que, nos termos do § 1°, do art. 6°, da Lei 8.987/95, serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Ou seja, em tese, o descumprimento desses deveres, considerados os parâmetros contratuais e regulatórios, poderia, de fato, ensejar uma declaração de intervenção.

76. No caso em exame, ao tempo da elaboração da presente instrução processual, a Aneel e o MME, ao menos oficialmente, não tinham evidência da causa primária dos reiterados atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência dos eventos climáticos severos que impactaram a área de concessão da Enel-SP. O que existe efetivamente são indícios, suspeições e conclusões decorrentes de um exame superficial dos fatos envolvendo os referidos eventos, os quais permitem inferir que a Enel-SP não atuou adequadamente para mitigar os riscos relacionados a tais situações.

77. Além disso, há questões técnicas e gerenciais envolvidas na adoção de uma medida dessa natureza que devem ser sopesadas, pois um eventual novo concessionário (que venha a assumir a prestação dos serviços por meio de uma intervenção, ou até mesmo por meio da declaração de caducidade) teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão.

78. Outrossim, a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso, época na qual os riscos à resiliência do sistema de distribuição são maiores, sem que os novos gestores tenham os apropriados prazo de planejamento e tempo hábil para que conheçam adequadamente sua área de operação e se estruturem para gerir a área de concessão, apresenta riscos que precisariam ser superados ou, pelo menos, mitigados, para garantir que a gestão desses interventores venha a ser melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão. Enfim, não se mostra razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

79. Cabe assinalar, ainda, que a decisão de decretar a intervenção não é simples, em razão das dificuldades de se assumir o controle de uma concessão que está enfrentando problemas e das consequentes responsabilidades decorrentes da assunção de tal obrigação. Com efeito, também se mostra complexa a escolha de um interventor que demonstre inequívoca capacidade, o qual se sujeita ao risco de ser responsabilizado, civil, administrativamente e criminalmente por seus atos na qualidade de interventor.

80. No caso citado anteriormente, por exemplo, referente ao Grupo Rede Energia, os interventores nomeados eram funcionários integrantes de algumas das concessionárias às quais foi aplicada a intervenção (Economia - Aneel aprova intervenção em empresas de energia do Grupo Rede).

81. Finalmente, convém esclarecer que, diferentemente do caso do Grupo Rede, no qual a intervenção teve como pano de fundo a fragilidade econômico-financeira do grupo controlador das

concessionárias, no caso da Enel-SP, tal questão não seria fator determinante para eventual intervenção (Enel SP registra alta de 58,6%, com lucro líquido de R$ 330 milhões no 3º trimestre).

82. Independentemente da motivação, ressalta-se que a decretação de intervenção é uma medida temporária, adotada concomitantemente a um período em que ocorrem severas falhas na prestação do serviço de concessão, especificamente com o objetivo de que tal medida possa assegurar o retorno das atividades aos níveis de serviço exigidos.

83. Assim, primeiramente há que se identificar as causas primárias da reincidência dos atrasos exagerados no reestabelecimento da energia após a ocorrência de eventos climáticos severos para, em sequência, se avaliar qual a melhor opção para solucionar o problema, inclusive se a eventual decretação de intervenção seria de alguma forma mais benéfica para os consumidores da área de concessão da Enel-SP.

84. Nesse sentido, já foi dado pela Aneel o primeiro passo para a identificação das causas primárias das falhas, quando a autarquia elaborou o relatório de falhas e transgressões e intimou a Enel-SP (Publicação Aneel de 21/10/2024) para se defender quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a agência reguladora e com a Arsesp e, especificamente, em relação à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em emergências. O Termo de Intimação foi emitido no dia 21/10/2024 e a Enel-SP recebeu o prazo de quinze dias contados do recebimento da intimação para se manifestar.

85. Trata-se de um processo de relevância superior, em razão da necessidade de gradação da penalidade, uma vez que já havia sido aplicada a penalidade de multa pecuniária no valor de cerca de R$ 166 milhões no processo anterior, relativo ao apagão de novembro/2023, e, mesmo assim, houve reincidência na interrupção prolongada após a ocorrência do evento climático extremo de outubro/2024.

86. Nada obstante, urge a necessidade de ações mais concretas, capazes de mitigar as consequências danosas das falhas na prestação do serviço de concessão, enquanto não apropriadamente identificadas suas causas. Essa questão é tratada de forma mais detalhada nos itens VI e VII do presente exame técnico, em que são apresentados os encaminhamentos propostos por esta Unidade Técnica e os fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de se adotar a medida preventiva acauteladora proposta na presente instrução.

87. Paralelamente, há que se assegurar que, além de uma resposta aos consumidores afetados, as decisões deste Tribunal e (ou) da Aneel não os prejudiquem ainda mais, devendo-se sempre cotejar os possíveis impactos negativos aos consumidores decorrentes de determinada medida extrema adotada.

88. Faz-se necessário, portanto, compreender previamente as causas primárias da falha, avaliar os riscos associados à troca não planejada da gestão da concessionária, bem como as vantagens e desvantagens da solução escolhida, para, em seguida, analisar as consequências práticas da adoção de uma medida extrema como a decretação de intervenção, conforme estabelecem os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb (Decreto-Lei 4.657/1942).

> *Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*
>
> *Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*
>
> *Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.*
>
> *Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.*

89. Outra questão que precisa ser considerada quando se avalia a adoção de medidas extremas é que, nos termos do retromencionado Decreto 12.068/2024, a abertura de processo de declaração de caducidade pode suspender o andamento de eventual processo de renovação dos contratos de concessão e a decisão final pela declaração de caducidade pode, efetivamente, indeferir o requerimento de prorrogação da concessão:

> *Art. 2º A prorrogação das concessões de distribuição fica condicionada à demonstração da prestação do serviço adequado, da expressa aceitação por parte da concessionária das condições estabelecidas neste Decreto e das demais disposições estabelecidas no termo aditivo ao contrato de concessão.*
>
> *(...)*
>
> *§ 9º Na hipótese de existir processo administrativo de caducidade da concessão de distribuição de energia elétrica, instaurado pela Diretoria da Aneel antes ou depois do requerimento de que trata o art. 7º, o encaminhamento da recomendação a que se refere o art. 8º ficará suspenso até a decisão definitiva acerca da correspondente apuração do processo.*
>
> *§ 10. Na hipótese de haver decisão definitiva no processo administrativo de caducidade da qual não resulte declaração de caducidade em desfavor da concessionária, será dado prosseguimento à análise do requerimento de que trata o art. 7º de acordo com o estabelecido neste Decreto.*
>
> *§ 11. Na hipótese de sobrevir, a qualquer tempo, declaração de caducidade da concessão, o requerimento de prorrogação da concessão será indeferido.*

90. Isso posto, importa registrar que a atuação desta Corte de Contas materializa o que a jurisprudência do TCU habitualmente denomina de controle de segunda ordem: quando o Tribunal exerce controle externo sobre a Agência Reguladora, a fim de averiguar se a autarquia está cumprindo adequadamente seu papel fiscalizatório junto à concessionária, especificamente no que concerne aos padrões de qualidade e conformidade do serviço público prestado.

91. O referido modelo de controle reduz significativamente a ingerência direta deste Tribunal sobre as ações do concessionário, sendo esse um dos motivos sopesados para que a medida cautelar pleiteada pelo MPTCU no âmbito do TC 024.472/2024-7 fosse indeferida, conforme Acórdão 2.362/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes.

92. Por fim, ante o cenário em que algumas distribuidoras têm apresentado dificuldades relativas à qualidade do serviço prestado e à sua sustentabilidade econômico-financeira, a exemplo da Amazonas Energia, o debate acerca do instituto da intervenção reputa-se essencial e contemporâneo ao momento pelo qual o setor de distribuição atravessa.

93. Isso porque o estudo do caso da Enel-SP pode ser aproveitado para que sejam esclarecidos os mecanismos relativos à intervenção, bem como os riscos e as consequências de sua eventual decretação, além de poder, inclusive, subsidiar avaliações futuras de casos semelhantes, por meio da fundamentação técnica associada às conclusões que vierem a ser alcançadas. Outrossim, também pode vir a ser utilizado para se avaliar a necessidade de complementação normativa em termos da regulação do instituto da intervenção, assim como de possíveis novas gradações das penalidades a serem aplicadas às concessionárias.

94. Diante do exposto, entende-se pertinente e oportuno recomendar à Agência, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie, nos termos da Lei 12.767/2012 e da Resolução Aneel 846/2018, a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

VI - Encaminhamentos propostos pela Unidade Técnica antes do evento climático de 11/10/2024 e atualizações decorrentes do referido evento

95. No que concerne aos encaminhamentos propostos (até o momento não analisados pelo TCU), esta Unidade Técnica sugeriu:

95.1 com relação aos planos de contingência, recomendar que a Aneel, no âmbito da TS 2/2024, avaliasse as suas atribuições relativas à elaboração dos planos de contingências pelas concessionárias do setor de distribuição, no sentido de: (a) estabelecer diretrizes e parâmetros

mínimos, a exemplo do que já existe no segmento de transmissão, para que tais planos tenham padrões de qualidade necessários para orientar, treinar, facilitar, agilizar, organizar e uniformizar as ações indispensáveis às tomadas de decisões para o enfrentamento às emergências relacionadas a eventos climáticos severos; e (b) estabelecer pontos de controle para a realização de fiscalizações específicas a respeito da qualidade desses planos, com análises de sua eficácia e eficiência;

95.2 que se recomendasse à Aneel a elaboração de relatório de lições aprendidas com a crise desencadeada pelo evento climático que ocasionou a interrupção do fornecimento de energia elétrica em 3/11/2023, para que as conclusões a respeito das investigações sobre possíveis causas estruturais e conjunturais, bem como riscos, impactos e medidas adotadas, pudessem servir de subsídios para as ações que tratam o tema associado aos eventos climáticos extremos, tais como as Tomadas de Subsídio 2/2024 e 4/2024 e as futuras regulamentações necessárias após a edição do Decreto 12.068/2024, com vistas a aprimorar a tempestividade e a efetividade nas tomadas de decisão no futuro; e

95.3 a abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), para que a AudElétrica pudesse aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica.

96. Conforme destacado no exame constante na presente instrução acerca das ações adotadas em resposta às prolongadas interrupções constatadas após o evento climático do dia 11/10/2024 (item 25, retro), a Enel-SP foi intimada para se defender perante a Aneel quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a agência reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações emergenciais.

97. Trata-se do início de um processo para a avaliação de eventual recomendação de caducidade, uma investigação conduzida pela Aneel que teria o condão de estabelecer parâmetros que auxiliariam na identificação das causas primárias das falhas constatadas. Nada obstante, há elevado risco de novos eventos climáticos severos voltarem a ocorrer nos próximos meses e sujeitarem os consumidores da área de concessão da Enel-SP a suportar situações similares às vividas após o evento de 11/10/2024.

98. Portanto, entende-se necessário criar níveis estratégicos da atuação desta Corte de Contas, em três etapas:

98.1 imediata – recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, por meio da adoção de medida preventiva, no sentido de impulsionar ações que busquem soluções emergenciais transitórias até a identificação das causas das falhas, de forma a salvaguardar o interesse dos consumidores afetados;

98.2 mediata – persecução das causas das falhas; e

98.3 definitiva – a impulsão da correção das falhas e a aplicação de sanções, se for o caso, respeitando o devido processo legal (garantindo os direitos à ampla defesa e ao contraditório).

Ação Imediata

99. A similaridade dos acontecimentos, já conhecidos, relacionados à interrupção prolongada ocorrida após os eventos climáticos de 11/10/2024 e aos fatos apurados em relação ao apagão de novembro/2023, indica que se trata de uma falha sistêmica. Ou seja, existe a probabilidade de as causas das falhas ocorridas naquele evento serem as mesmas das falhas observadas após a ocorrência do evento climático severo de 11/10/2024.

100. Nesse sentido, é oportuno resgatar os seguintes aspectos apresentados pela equipe de fiscalização no Relatório de Inspeção, a respeito do blecaute de novembro/2023 (peça 64):

100.1 o evento climático se iniciou na sexta-feira dia 3/11/2023, após as 16h;

100.2 o aumento significativo da quantidade de equipes alocadas para o restabelecimento ocorreu apenas a partir da segunda-feira, dia 6/11/2023, acarretando assim um período muito longo para atuação em contingência;

100.3 o restabelecimento completo de todas as unidades consumidoras que foram interrompidas no dia 3/11/2023 ocorreu apenas no dia 10/11/2023, ou seja, praticamente uma semana após o início do evento climático;

100.4 a maior parte das equipes de atendimento pertenciam a empresas terceirizadas, que atuavam em manutenção no nível primário da rede;

100.5 praticamente a metade dos veículos disponibilizados eram de pequeno porte, com recursos insuficientes e características inapropriadas à prestação de serviço emergencial, o que dificultou sobremaneira a execução de uma manutenção de maior porte, estrutura essa que seria a necessária para atendimento em eventos climáticos severos;

100.6 a Enel-SP utiliza para sua operação informações meteorológicas com a finalidade de antecipar ocorrências e movimentar os seus efetivos para agir preventivamente em eventos climáticos e evitar ao máximo a interrupção no fornecimento de energia a seus clientes;

100.7 no dia 3/11/2023, a Enel-SP afirmou que as informações do meteograma do site meteoblue.com e o boletim diário da 'ClimaTempo' não indicavam previsões de que os ventos seriam tão fortes como os registrados, o que demonstra a insuficiência de um modelo de atuação emergencial apoiado em previsões meteorológicas; e

100.8 outras questões precisavam ainda ser apuradas para melhor compreensão do que pode ter agravado ou mesmo atenuado o evento ocorrido em novembro de 2023, a exemplo da responsabilidade pelas podas das árvores ou de como foi planejada a resiliência das instalações afetadas, as quais ainda carecem de aprimoramentos regulatórios.

101. Em essência, a busca de uma solução imediata para as falhas detectadas no caso em tela exige que os seguintes motes sejam atacados: (i) as causas da demora na atuação emergencial por parte da distribuidora; e (ii) a estrutura precária destinada ao enfrentamento de problemas causados por eventos climáticos severos. Em suma, os agentes precisam estar preparados para atuarem em situações emergenciais, razão pela qual existem os denominados 'Planos de Contingência' (essenciais para uma resposta rápida em casos de eventos climáticos extremos).

102. Nesse sentido, dentre as oportunidades de aprimoramento regulatório identificadas na Nota Técnica 7/2024-STD-SFT/ANEEL (peça 52, p. 5-6), o compartilhamento entre distribuidoras de estruturas e equipes para o enfrentamento de situações críticas seria, a princípio, uma das possíveis soluções imediatas que poderiam ser adotadas pela Aneel, ao menos até a identificação precisa e correção das causas das falhas.

103. Esse tema foi tratado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL (peça 81, p. 20-27), de 18/10/2024. Em síntese, o documento, dentre outras coisas, destaca que:

103.1 o assunto envolve diversos aspectos, tanto operacionais quanto estratégicos, podendo apresentar vantagens e desafios aos agentes, aos consumidores e ao regulador;

103.2 a regulação da Aneel não contempla especificamente a matéria no tocante ao compartilhamento de recursos humanos em eventos severos nem prevê situações suscetíveis de sua aplicação, mas também não existe uma vedação explícita para sua prática;

103.3 se por um lado o compartilhamento de equipes tem o potencial de acelerar a resposta a falhas e emergências, otimizar o uso de mão de obra e reduzir o custo com contratações e treinamentos, por outro, é necessário garantir que sua prática não leve a reflexos negativos na qualidade do serviço prestado pelas empresas cedentes;

103.4 a possibilidade de compartilhamento não pode induzir a operação com equipes reduzidas ao longo do ano, de modo a incorrer em custos adicionais apenas em uma curta janela do ano, quando da ocorrência de eventos extremos;

103.5 embora a otimização dos recursos por meio de compartilhamentos de equipes faça sentido do ponto de vista econômico, essa mesma função poderá ter resultado distinto em termos de

números de equipes disponíveis da concessionária, ao se considerar um tempo máximo de restabelecimento como restrição;

103.6 o plano de contingência pode indicar o número adequado de equipes, sejam elas formadas por colaboradores próprios e/ou terceiros que devem estar disponíveis nos prováveis períodos de ocorrência de eventos extremos, de tal forma que o compartilhamento de equipes só ocorra em situações excepcionais;

103.7 a regulação não deve estimular a adoção do compartilhamento de equipes como prática recorrente, o que poderia proporcionar benefícios econômicos no curto prazo para a empresa e de longo prazo para o consumidor, porém sob risco de piora da qualidade do serviço para o consumidor no curto prazo;

103.8 há necessidade de se coibir que o compartilhamento de recursos se torne um modelo de negócio para as empresas que estão cedendo as equipes;

103.9 o compartilhamento de recursos deve manter a transparência dos dados e informações necessários à fiscalização da Aneel;

103.10 é necessário que, desde o início, em toda a operacionalização do compartilhamento, envolvendo ou não partes relacionadas, seja preservado o princípio da individualidade das concessões, de modo a evitar a contaminação de custos e a fim de evidenciar a situação econômico-financeira de acordo com a realidade; e

103.11 o pagamento pelos recursos da cedente compartilhados com a requisitante deve ser reconhecido como reembolso à empresa empregadora, e não como receita operacional de prestação de serviços.

104. Por fim, os responsáveis pela elaboração da referida Nota Técnica propõem a inserção, no Módulo 4 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (Prodist), da previsão da possibilidade de compartilhamento de equipes em situações de crise de elevada gravidade e após a exaustão dos recursos da distribuidora afetada, assim como a realização de um acordo de compartilhamento prévio entre as distribuidoras e os critérios de compartilhamento de equipes.

105. Portanto, há uma possível medida de caráter imediato, já analisada previamente pela Aneel, que poderia ser adotada, ao menos em caráter transitório e experimental, no âmbito da área de concessão da Enel-SP. Para aplicação em caráter geral, haveria que ser realizada ainda a apropriada conclusão da regulamentação da norma, mas, em caráter emergencial, não haveria óbice à sua adoção imediata.

106. Esse tema foi estudado no âmbito da supracitada TS 2/2024 e, conforme a Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL, foi proposta abertura de consulta pública para colher contribuições às propostas de aprimoramentos no Módulo 4 do Prodist e nos Módulos 4 e 6 das Regras de Transmissão, que criam mecanismos de melhora à resposta de distribuidoras e transmissoras a eventos climáticos extremos (peça 81, p. 41). Com efeito, na 42ª Reunião Pública Ordinária (RPO) da Diretoria da Aneel, realizada no dia 12/11/2024, foi aberta a Consulta Pública (CP) 32/2024, que receberá contribuições até 12/12/2024.

107. No voto condutor da Diretora-Relatora Agnes da Costa (peça 82, p. 19-23), foi abordada proposta de elaboração de Acordo de Cessão Emergencial Prévio entre as distribuidoras, com a previsão de responsabilidades, como reembolsos, seguros e indenizações, de modo a formalizar o processo e minimizar riscos, assegurando que todas as partes envolvidas tenham clareza sobre seus direitos e deveres.

108. Ademais, a proposta de acordo visa garantir que o mecanismo seja utilizado apenas quando estritamente necessário, preservando a capacidade operacional das distribuidoras em suas áreas de atuação, além de estabelecer que a cessão emergencial de equipes, materiais e equipamentos deve ser conduzida sem comprometer a segurança das operações, tanto da distribuidora cedente quanto da cessionária. Com isso, busca-se promover uma colaboração responsável e solidária entre

as empresas do setor, refletindo a importância de uma ação coordenada em momentos críticos, em que o interesse público está acima das particularidades de cada empresa.

109. Um ponto relevante é a persecução do fortalecimento da segurança jurídica e operacional dos procedimentos de cooperação entre distribuidoras. Nesse sentido, foi proposto que fossem previstos no Acordo de Cessão Emergencial Prévio: (i) a realização de testes regulares de Cessão Emergencial, simulando cenários de crise para validar a eficácia do processo e identificar melhorias operacionais no intercâmbio de equipes, equipamentos e materiais; e (ii) procedimentos claros para a integração de equipes externas, com definição de treinamentos, capacitações e preparação adequada para garantir que todos os envolvidos estejam alinhados com as práticas de segurança e operação da distribuidora requisitante.

110. Vale informar que a Enel-SP atua na região metropolitana de São Paulo e os limites territoriais de sua área de concessão se confrontam com os das concessionárias Neoenergia Elektro, CPFL Piratininga e EDP São Paulo, além da proximidade das áreas de concessão da Energisa Sul-Sudeste, da CPFL Santa Cruz e da CPFL Paulista. Logo, há diversas concessionárias locais que potencialmente poderiam socorrer a Enel-SP em caso de situações extremas.

111. Dessa forma, como medida imediata, é razoável, possível e aconselhável que esta Corte de Contas, em razão da situação emergencial e da urgência que o caso requer, recomende à Aneel que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, com o objetivo de adotar, preventivamente, em caráter transitório e experimental, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, até a identificação e correção das causas da reincidente falha relativa ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos.

112. Solução similar, envolvendo a mobilização de vários agentes para assegurar a continuidade no fornecimento de energia durante o segundo turno das eleições municipais de 2024, foi adotada pela Aneel (Ações programadas para o 2º turno das eleições municipais) após constatadas as falhas que sucederam o evento climático severo de 11/10/2024.

113. Na ocasião, a Aneel destacou que tanto os eventos climáticos quanto as eleições necessitavam de um trabalho coordenado da Agência, das distribuidoras de energia e dos entes do setor elétrico como um todo, assinalando que o clima e as contingências haviam mudado. Assim, demandou um esforço coletivo para evitar danos à população, bem como, em conjunto com a Arsesp, enviou ofícios às distribuidoras solicitando que evitassem desligamentos programados, manobras e outras operações nesse período.

114. Também foi requisitado o estabelecimento de um canal rápido de informações para que a comunicação com todas as distribuidoras fosse ágil e fluida, além de terem sido programados a alocação de uma equipe conveniada no centro integrado de controle operacional no dia das eleições e o deslocamento de outras equipes para acompanhar todo o processo eleitoral.

115. Portanto, em que pese a medida preventiva acauteladora recomendada careça ainda da efetiva regulamentação normativa, o que ainda deverá ser objeto de consulta pública, a sua adoção imediata (o compartilhamento de recursos entre as distribuidoras, bem como a mobilização e o engajamento de diversos agentes públicos, como a Defesa Civil, para que estejam em estado de alerta e de prontidão para o enfrentamento de possíveis novos eventos climáticos extremos) tem o potencial de contribuir para a mitigação das consequências e dos prejuízos a que estão sujeitos os consumidores da área da concessão da Enel-SP, enquanto não corrigidas as causas das falhas observadas no enfrentamento dos eventos climáticos severos.

116. Assim, a cautela e a proatividade observadas no delineamento de ações para que não houvesse intercorrências negativas na realização das votações relativas ao segundo turno das eleições municipais devem continuar norteando o planejamento das providências a serem adotadas durante todo o período chuvoso, para evitar que os consumidores sejam mais uma vez prejudicados pela interrupção prolongada no reestabelecimento do fornecimento de energia.

Ação Mediata

117. Adotada a medida preventiva acauteladora recomendada, tanto a Aneel quanto esta Corte de Contas teriam tempo hábil para proceder as investigações que o caso requer. Como já ressaltado, compreende-se como ação mediata a persecução das causas primárias das falhas identificadas.

118. Assim, em que pese a Aneel já tenha intimado a Enel-SP a se defender, o que pode eventualmente auxiliar na identificação das causas das falhas, considerando a sua reincidência e seus impactos, entende-se que a atuação deste Tribunal deve se dar de forma apartada.

119. Dessa forma, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU (RITCU), entende-se pertinente e oportuna a solicitação de autorização para a realização de nova inspeção, com o objetivo de identificar as causas dessas falhas, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais, inclusive quanto a deficiências na regulação.

Ação Definitiva

120. Coletadas as evidências das causas das falhas, esta Corte de Contas terá elementos para propor, se for o caso, a aplicação de sanções aos responsáveis, respeitando o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

121. Não é apropriado, entretanto, aprofundar-se nos exames acerca dessa possibilidade na presente instrução, visto que qualquer ilação acerca do encaminhamento desta responsabilização, sem o colecionamento de evidências e sem a definição precisa das causas das falhas, seria mera especulação.

122. Adicionalmente, no âmbito da ação definitiva, serão analisados os problemas elencados no Voto condutor do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, que assim os descreveu (peça 70, p. 2):

> *Não obstante a realização de uma inspeção inicial realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), entendo imprescindível o aprofundamento do trabalho para que esses indícios sejam avaliados e, caso confirmados, prontamente corrigidos. Relaciono, a seguir, exemplos de problemas que precisam ser solucionados imediatamente:*
>
> *a) Indicadores regulatórios de desempenho no contrato da Enel insuficientes para assegurar uma boa qualidade de serviços para a população e que não incentivam investimentos adequados por parte da concessionária;*
>
> *b) Deficiência no encaminhamento de informações tempestivas pela Enel à Aneel, à Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp), ao Governo do Estado e aos Municípios atingidos para que eventos de crise possam ser acompanhados com maior celeridade;*
>
> *c) Baixa autonomia da Arsesp no convênio firmado com a Aneel nas atividades de fiscalização;*
>
> *d) Insuficiência de mecanismos que possam prever catástrofes naturais com agilidade e antecipação;*
>
> *e) Lentidão da concessionária em solucionar esse tipo de problema diante da insuficiência de funcionários;*
>
> *f) Baixa governança do Ministério das Minas e Energias e da Aneel para o acompanhamento do tema;*
>
> *g) Insuficiência de avaliação e tratamento de riscos pela concessionária para minimizar prejuízos decorrentes de catástrofes naturais;*
>
> *h) Planos de contingência definidos pelas partes, mas não cumpridos pela concessionária.*

Atualização da proposta de encaminhamento apresentada no Relatório de Inspeção

123. Em relação às duas primeiras propostas de recomendação abordadas no Relatório de Inspeção (peça 64), constata-se que, nos termos da Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL, a regulamentação relativa aos planos de contingências avançou e, por ser considerada pela Aneel como uma ação de baixo impacto, pode ser implementada no curto prazo, sem necessidade de Análise de Impacto Regulatório (AIR), conforme trecho na sequência (peça 81, p. 40).

Diante do exposto, conclui-se que existem ações de baixo impacto que podem ser implementadas no curto prazo e contribuir significativamente com o aumento da resiliência dos sistemas de distribuição e de transmissão a eventos climáticos extremos. Destaca-se nesse contexto o tratamento dado à gestão da arborização urbana, aos planos de comunicação com a sociedade e o Poder Público, à integração entre organizações, ao compartilhamento de recursos e aos planos de contingência.

124. Nesse sentido, o tema é objeto da supracitada CP 32/2024 e, de acordo com o Voto da Diretora-Relatora Agnes da Costa (peça 82, p. 23-28), foi proposta a inserção da regulamentação de Planos de Contingência das distribuidoras no Módulo 4 do Prodist, com princípios norteadores, diretrizes e requisitos mínimos para sua elaboração e implementação. Tal regulamentação não tem o condão de apresentar um plano específico, mas de apresentar as melhores práticas disponíveis para que as próprias distribuidoras os elaborem da forma mais eficaz possível.

125. A Diretora-Relatora Agnes da Costa salientou, ainda, que a uniformização dos planos de contingência das distribuidoras mediante regulamentação de requisitos mínimos auxiliará o desenvolvimento das atividades de fiscalização da Agência na elaboração de procedimentos que visem verificar a atuação das empresas frente a eventos de grande abrangência.

126. Na oportunidade, considerando o elevado comprometimento do bem estar da população decorrente de uma resposta deficiente de um concessionário a um evento climático extremo e tendo em vista a necessidade de aprimoramento da tipificação de condutas para a aplicação de sanções, diante da dificuldade de se associar as diversas condutas aos grupos infracionais constantes da Resolução Normativa 846/2019, foi elaborada a proposta de que a ausência, a inadequação ou o descumprimento do Plano de Contingência e a atuação de forma inadequada no restabelecimento do fornecimento de energia nos sistemas de distribuição ou no retorno à disponibilidade nas instalações de transmissão constassem no rol das infrações do Grupo V.

127. Cabe assinalar que as infrações do Grupo V, de acordo com a gradação estabelecida no art. 8º da Resolução 846/2019, estão entre aquelas cuja multa alcança o valor máximo previsto, de 2% do valor da Receita Operacional Líquida – ROL (correspondente aos doze meses anteriores à lavratura do Auto de Infração – AI).

128. Além das disposições concernentes aos planos de contingências, estão listados, a seguir, outros pontos de destaque da CP 32/2024, entre os quais alguns que já foram tratados ao longo da presente instrução, a exemplo do tópico IV, referente ao monitoramento do cumprimento do Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário:

128.1 quanto ao manejo vegetal – deverá ser atualizado anualmente, passando o poder público municipal a ter responsabilidade conjunta na poda preventiva de árvores;

128.2 a respeito da comunicação da ocorrência de interrupção aos consumidores – o reconhecimento de ocorrência de interrupção deverá ser comunicado em até quinze minutos após o acontecimento, devendo ser atualizado o estágio da ocorrência, em tempo real, a cada cinco minutos, por meio do site da distribuidora;

128.3 a respeito da comunicação da ocorrência de interrupção aos órgãos públicos – as concessionárias deverão notificá-los imediatamente, criando um canal de comunicação oficial com os diferentes Poderes;

128.4 em relação à cessão emergencial de recursos – será estimulada a elaboração de acordos prévios entre as distribuidoras para que consigam ceder equipes emergencialmente, de forma solidária a outras empresas necessitadas em caso de eventos extremos, mas apenas quando se tratar de casos de crise mais severa, conforme estipulado nos planos de contingência; e

128.5 sobre ressarcimentos aos consumidores – será estabelecido um valor limite para emergências, com compensação aos consumidores em caso de interrupção superior a 24 horas para as áreas urbanas e 26 horas para as áreas não urbanas, além da retirada dos excludentes para ressarcimento de danos elétricos em emergências;

129. Ademais, importa registrar que foi aberta a Consulta Pública (CP) 27/2024, com prazo de encerramento em 2/12/2024, para definição de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão

para prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, com vistas a formalizar a prorrogação das concessões, nos termos do Decreto 12.068/2024 e Lei 9.074/1995.

130. Em relação aos expurgos, o referido Decreto asseverou, em seu art. 4º, inciso VI, que, entre as diretrizes mínimas para definição do contrato de concessão, consta a obrigação de dar publicidade à qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, por meio da apuração de indicadores de duração e frequência de interrupções efetivamente percebidas pelos usuários, sem aplicação de expurgos.

131. Consoante a Nota Técnica 1.056/2024-SCE-SFF-SFT-SMA-STE-STD-STR/ANEEL (peça 83, p. 75), que trata da abertura da CP 27/2024, as disposições inseridas no termo aditivo ao contrato de concessão são suficientes para endereçar o tema, sem necessidade de regulação específica.

132. Assim, em razão de a TS 2/2024 já ter sido encerrada (com a abertura de CP 32/2024), perderam o objeto as propostas de recomendação realizadas por essa Unidade Especializada à peça 64 que se relacionavam principalmente com o desenrolar da Tomada de Subsídios (TS) 2/2024 e tratavam da avaliação da Aneel quanto às mudanças em seu posicionamento no tocante à elaboração e fiscalização dos planos de contingências, bem como da elaboração de relatório de lições aprendidas com o caso da Enel-SP.

133. Nada obstante, no que diz respeito à proposta de abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), para que a AudElétrica aprofundasse suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e a respeito do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica, cabe tecer alguns comentários para ressaltar a importância do tema e a necessidade da autorização para a realização da fiscalização pleiteada:

133.1 os eventos climáticos extremos são uma realidade no mundo todo e tendem a se repetir com uma frequência cada vez maior, a exemplo do recente alagamento de diversas cidades do Rio Grande do Sul, inclusive Porto Alegre, com grande impacto no setor elétrico;

133.2 tendo em vista as variadas ações adotadas pelos órgãos do Governo Federal sobre o tema, torna-se essencial avaliar como os órgãos setoriais pretendem atualizar o arcabouço normativo e os procedimentos que visam aumentar a resiliência das instalações às mudanças climáticas;

133.3 considerando as Tomadas de Subsídio Aneel 2/2024 e 4/2024 e as futuras regulamentações necessárias após a edição do Decreto 12.068/2024, deve-se verificar como será aprimorada a regulação de incentivos à resposta rápida para o restabelecimento do fornecimento de energia, assim como a regulamentação de possíveis incentivos para investimentos em resiliência das redes, a exemplo do compartilhamento entre equipes das distribuidoras e tecnologias que tornem as redes mais flexíveis;

133.4 o MME incluiu no aludido Decreto diretrizes que tratam da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, por meio da apuração de indicadores de duração e frequência de interrupções efetivamente percebidas pelos usuários, sem aplicação de expurgos. A norma regulamentar dispôs ainda a respeito da possibilidade de a Aneel definir critérios adicionais que impliquem a abertura de processo de caducidade, com vistas a propiciar que as concessionárias prestem o serviço público de distribuição de energia elétrica compatível com a realidade tecnológica, regulatória e comercial do setor elétrico durante toda a vigência do contrato de concessão;

133.5 em 2015, houve avanços significativos na elaboração dos contratos de concessão, com a instituição do DEC e FEC global como indicadores para a avaliação do cumprimento contratual. Nada obstante, na atual conjuntura, se espera que a qualidade percebida pelo consumidor e os tempos médios de atendimento a emergências ganhem maior relevância na modernização dos contratos, representando novos avanços para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas distribuidoras;

133.6 a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de medição meteorológica que apoiam as ações realizadas pelas concessionárias do setor elétrico é uma realidade que não pode ser ignorada, uma vez que tais instrumentos visam aumentar a previsibilidade de eventos climáticos, para que as distribuidoras e os órgãos setoriais obtenham informações com maior confiabilidade e tempestividade, auxiliando o enfrentamento de situações extremas;

133.7 faz-se necessário que os estudos acerca da resiliência das instalações a esses tipos de eventos climáticos avancem, para que os sistemas se tornem robustos o suficiente para conter os danos decorrentes da ação da natureza, o que exige planejamento e investimentos;

133.8 mostra-se fundamental que os agentes estejam preparados para atuarem em situações emergenciais, sendo os 'Planos de Contingência' instrumentos hábeis para uma resposta rápida em casos de ocorrência de eventos climáticos extremos;

133.9 há questões que extrapolam o setor elétrico que também devem ser analisadas, como as responsabilidades pelas podas das árvores e o cuidado com a vegetação urbana, além do necessário redesenho da interface das concessionárias com o poder público;

133.10 espera-se que, com o mapeamento dos riscos a que os ativos de infraestrutura do setor elétrico estão expostos em razão das mudanças climáticas, em vez de se buscar apenas a mitigação dos impactos das mudanças climáticas, possa haver melhor preparação e adaptação para se lidar com tais efeitos colaterais;

133.11 o mercado de distribuição de energia elétrica no Brasil faturou R$ 290,43 bilhões em 2022 (Distribuidoras buscam novas fontes de receita | Brasil | Valor Econômico), funcionando como 'caixa' do setor elétrico e remunerando os demais segmentos (transmissão e geração);

133.12 os impactos sentidos pela população com as recentes crises causadas pelas mudanças climáticas evidenciam a relevância na prestação adequada e contínua do serviço público de distribuição de energia elétrica, com qualidade e a preços módicos; e

133.13 a abertura da fiscalização pleiteada se justifica em razão dos critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema.

134. A Aneel também deve avançar no estudo dessas circunstâncias. Algumas delas, consideradas pela Agência como de maior impacto, como o caso da instalação de redes subterrâneas, devem passar por Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes de serem submetidas à consulta pública, conforme detalhado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL (peça 81, p. 40-41).

Outros temas discutidos na Tomada de Subsídios 002/2024, como os possíveis incentivos econômicos, indicadores de resiliência, avaliação de riscos e redes subterrâneas, a avaliação é de que, dada a complexidade e as implicações justificam tratamento regulatório mais aprofundado, incluindo a elaboração de AIR, observando a programação estabelecida em Agenda Regulatória. (grifos acrescidos)

135. Ademais, de acordo com a supracitada Nota Técnica 1.056/2024-SCE-SFF-SFT-SMA-STE-STD-STR/ANEEL (peça 83), que trata da abertura da CP 27/2024, um dos pontos a serem regulamentados é o desenvolvimento de ações para a redução da vulnerabilidade e para o aumento da resiliência das redes de distribuição frente a eventos climáticos, disposto no art 6º, inciso II, do Decreto 12.068/2024, como um dos compromissos assumidos pelas concessionárias para a prorrogação das suas concessões.

136. A Nota Técnica da Aneel traz como um dos aspectos a serem discutidos o reconhecimento de ativos intraciclo, que poderia diminuir o risco financeiro de investimento à concessionária, e facilitaria, assim, a realização de investimentos mais homogêneos ao longo do ciclo tarifário para a modernização da rede, o que poderia provocar uma melhora dos padrões de resiliência da rede e aumento da qualidade do serviço prestado (peça 83, p. 16):

> *A alternativa de reconhecimento de ativos intraciclo, por diminuir o risco financeiro de investimento à concessionária, facilitaria investimentos para modernização da rede cujos ativos possuem vida útil mais curta, retirando questões associadas ao não reconhecimento de depreciação até a próxima revisão tarifária. Portanto, isso implica, necessariamente, em*

investimentos mais homogêneos ao longo do ciclo tarifário, melhora dos padrões de resiliência da rede e em aumento de qualidade do serviço. Nesta lógica, e ainda na linha de manter contrapartidas de incentivos, há necessidade de estabelecimento de condicionantes, ou mecanismos de balanceamento, para adoção dessa alternativa de reconhecimento de custos de capital e de operação intraciclo, como índices mais exigentes de qualidade na prestação do serviço, por exemplo. Pode-se citar também a experiência do Reino Unido ao permitir que a empresa escolha entre um reconhecimento de custos de ativos menor, mas também incentivos maiores, que possibilita que a empresa retenha mais ganhos caso alcance redução de custos maior que o valor regulatório, ou um reconhecimento de custos de capital maior combinado com retorno esperado menor.

137. Diante do exposto, considerando os recentes fatos trazidos ao presente feito, propõe-se manter a proposta de encaminhamento apresentada no Relatório de Inspeção que solicita autorização para a abertura de auditoria operacional a respeito da necessidade de aumento da resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica (peça 64) e incluir ainda as propostas trazidas na presente instrução, as quais podem ser resumidas na: (i) recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de se adotar medida preventiva acauteladora visando o compartilhamento de recursos entre distribuidoras para auxiliar a operação da área de concessão da Enel-SP em situações emergenciais até a correção das causas dos atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência de eventos climáticos severos; e (ii) autorização para a realização de nova inspeção para a identificação de tais causas e proposição das correções exigidas, para que se possa, ao final, se for o caso, dar impulso ao processo de aplicação de sanções aos responsáveis, se for o caso.

138. Por fim, em linha com o que prevê o inciso II, do § 2º, do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, foi dispensado o encaminhamento da presente instrução à Aneel, em razão de urgência da recomendação proposta.

VII – Fundamentos da recomendação dirigida à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999

139. O poder geral de cautela é um poder-dever do juízo de determinar medidas acauteladoras, mesmo que não estejam expressamente previstas no ordenamento jurídico. Este instituto concede ao magistrado o poder de estabelecer provimentos jurisdicionais de forma rápida e sumária, para assegurar direitos ameaçados ou em risco de danos irreversíveis. É uma ferramenta jurídica que atua como poder integrativo da atividade jurisdicional, estando ligado à discricionariedade do julgador, previsto no artigo 297 do Código de Processo Civil, desde que presentes de forma genérica a fumaça do bom direito e o perigo na demora da decisão, bem como premente a necessidade de se resguardar o resultado útil do processo.

140. É oportuno ressaltar que, com o advento da Lei 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil, a lei processual civil transpôs os limites da regência dos processos jurisdicionais, passando a ter o papel expresso de fonte subsidiária e supletiva dos processos administrativos, ao estabelecer em seu artigo 15 que 'na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletivas e subsidiariamente'.

141. No âmbito do TCU, usualmente a adoção de medidas cautelares é orientada pela previsão constante no art. 45 da Lei 8.443/1992, a qual autoriza esta Corte de Contas a assinar prazo para que o responsável adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, assim como pelo disposto no art. 276 do RITCU, que autoriza o relator a adotar medida cautelar, de ofício ou mediante provocação, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, determinando a suspensão de ato ou do procedimento impugnado.

142. Enfim, usualmente a atuação deste egrégio Tribunal nesses casos é limitada à suspensão de atos ou procedimentos, ou até mesmo ao estabelecimento de prazo para a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

143. No caso concreto, diante do desconhecimento das causas primárias das falhas identificadas, não há qualquer ato, procedimento ou providência específica a ser exigida que possa apoiar a adoção de uma medida cautelar nos padrões tradicionais. Até mesmo, porque a atuação desta Corte de Contas no caso em tela é na condição de controle de segunda ordem perante a Aneel, exercendo controle externo sobre a autarquia, a fim de verificar se a Agência Reguladora está cumprindo adequadamente seu papel fiscalizatório junto à concessionária Enel-SP.

144. Ou seja, como regra, este Tribunal exerce, essencialmente, um controle mais gerencial (de supervisão sobre a atuação da Aneel), em que pese os descumprimentos de princípios e de níveis de serviço dos contratos de concessão de distribuidoras de energia elétrica pudessem ser entendidos como descumprimentos legais e, consequentemente, autorizar esta Corte de Contas a assinar prazo para que a Aneel adotasse as providências necessárias ao reestabelecimento tempestivo dos serviços (art. 70, IX, da CF). Ocorre que a regulamentação existente pode ser uma das causas do problema, o que, em tese, prejudicaria qualquer comando nesse sentido.

145. Na situação fática em exame, caso não venha a ser adotada pela Aneel a medida preventiva acauteladora proposta, permanecerá o fundado receio de grave lesão ao interesse público, especialmente em decorrência da confluência dos seguintes fatos:

145.1 foi registrada recentemente reincidência de ocorrência de falha similar à registrada em novembro de 2023 e em março de 2024 (início e fim da estação chuvosa passada);

145.2 tais falhas acarretam impactos sociais e econômicos negativos relevantes, especialmente por se tratar da área de concessão de distribuição de energia elétrica da maior metrópole das Américas e da quinta maior metrópole do mundo;

145.3 neste momento, tem-se o início do período chuvoso (época com maior risco de ocorrência de eventos climáticos severos); e

145.4 até o presente momento, não se têm devidamente apuradas as causas primárias desses reincidentes atrasos no reestabelecimento do fornecimento de energia após a ocorrência de eventos climáticos severos, o que indica elevada probabilidade de, em breve, o cenário observado após o evento do dia 11/10/2024 voltar a ocorrer.

146. Em suma, não há ainda (sem a apropriada apuração dos fatos) elementos suficientes para que esta Corte de Contas assine prazo para que a Aneel adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, uma vez que sequer se sabe exatamente o que a autarquia deve exigir da concessionária e qual o descumprimento legal que efetivamente pode ser caracterizado. Tratar-se-ia de uma determinação ilíquida, impossível de ser cumprida.

147. Nada obstante, já restam caracterizados, de forma genérica, a fumaça do bom direito e o perigo na demora da decisão que venha a ser proferida por este Tribunal, com o objetivo de corrigir a causa das falhas:

147.1 a reincidência das falhas é suficiente para caracterizar, de imediato, a existência de falha imotivada da 'continuidade' na prestação do serviço público de fornecimento de energia, elemento essencial à caracterização da adequabilidade do serviço, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 3º, da Lei 8.987/1995 (fumus boni iuris); e

147.2 há considerável risco de nova reincidência das falhas nos próximos dias, semanas ou meses, uma vez que a estação chuvosa em curso ainda se encontra em seu estágio inicial, período em que há incremento de eventos climáticos severos (periculum in mora).

148. Logo, é premente a necessidade de se resguardar o resultado útil do processo, assegurando que os consumidores sob a área de concessão da Enel-SP não sejam mais uma vez prejudicados pelo decurso de tempo exigido entre a apuração dos fatos e a impulsão da resolução do problema. Trata-se de situação que se adere perfeitamente ao instituto do poder geral de cautela, autorizando a adoção excepcional da referida medida preventiva acauteladora.

149. Ocorre que, como já destacado, o controle exercido por este Tribunal sobre a Aneel é um controle de segunda ordem. Ou seja, eventual determinação do TCU, dirigida à autarquia para que adotasse a medida preventiva acauteladora proposta, poderia vir a ser questionada pela própria

Aneel, haja vista que esta Corte de Contas estaria escolhendo a solução emergencial a ser aplicada no caso concreto, avançando em alguma medida sobre a discricionariedade dos gestores da Agência Reguladora.

150. A configuração de tal hipótese, no entanto, representaria um atraso substancial na adoção da medida pela autarquia e submeteria os consumidores da área de concessão da Enel-SP a permanecerem no atual estado de iminente risco, enquanto a referida controvérsia não fosse elucidada.

151. Sendo assim, considerando a urgência de uma decisão dessa natureza para a mitigação dos riscos a que estão expostos os consumidores da área de concessão da Enel-SP e procurando afastar qualquer possibilidade de prolongamento na implementação de ações que busquem soluções emergenciais transitórias (até a identificação e correção das causas das falhas), entende-se mais apropriado recomendar à Aneel a avaliação da possibilidade de se adotar tal medida.

152. Impõe frisar que o art. 45, da Lei 9.784/1999, estabelece que, em caso de risco iminente, a Administração Pública pode motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado. Assim, a mesma norma que, a princípio, concede a este Tribunal o 'Poder Geral de Cautela' (art. 15 c/c art. 297 do Código de Processo Civil) para atuar preventivamente no caso concreto, também o concede à Aneel, que tem a competência para regular e fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido (art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996).

153. Portanto, mesmo que o compartilhamento entre distribuidoras de estruturas e equipes para o enfrentamento de situações críticas ainda careça de regulamentação, a presença de risco iminente autoriza a Aneel a adotar providências acauteladoras dessa natureza.

154. Nesse sentido, ao se recomendar à autarquia que analise a possibilidade de exercer seu Poder Geral de Cautela, espera-se que as possíveis consequências de se adotá-la desde já (antes da CP 32/2024, em face da urgência que o tema exige), bem como os impactos dessas consequências na tomada de decisão quanto à adoção da medida preventiva, sejam questões abordadas pela Aneel no estudo que vier a proferir sobre o tema.

155. Impõe ainda ressaltar que a recomendação proposta será objeto de monitoramento, conforme prevê o art. 2º, § 1º, da Portaria SEGECEX 27/2009, por se tratar de recomendação de implementação de providência decorrente de verificação de oportunidade de melhoria de desempenho (art. 250, III, do RITCU). Nesse contexto, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, deve constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado informando que essa recomendação será monitorada.

CONCLUSÃO

156. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), por meio do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, para que este Tribunal analise as causas do blecaute ocorrido na Rede de Distribuição do estado de São Paulo a partir do dia 3/11/2023 e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações das concessionárias de distribuição de energia elétrica em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados

157. A reincidência da demora no reestabelecimento do fornecimento de energia após os eventos climáticos ocorridos em 11/10/2024 na área de concessão da Enel-SP indica a necessidade de revisão da proposta de encaminhamento constante no Relatório de Inspeção apresentado à peça 64.

158. Existem indícios de um potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) e a demora no reestabelecimento no fornecimento de energia, mas não se sabe exatamente quais mudanças na estrutura de manutenção emergencial foram realizadas pela Enel-SP, tampouco qual o risco assumido pela concessionária em razão dessas mudanças.

159. Há que se aprofundar nos estudos das causas da reincidência da falha para que sejam adotadas as ações necessárias à prevenção da ocorrência de novos atrasos excessivos no

reestabelecimento do fornecimento de energia, devendo as alterações nos gastos com PMSO compor o rol das supostas causas primárias da falha constatada.

160. Em momento posterior ao Relatório de Inspeção, considerando a necessidade de resposta à demanda de ação deste Tribunal advinda do Governador de São Paulo e dos Prefeitos de diversos municípios afetados pela última interrupção no fornecimento de energia (11/10/2024), foi prolatado, no dia 16/10/2024, o Acórdão 2.191/2024-TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, com medida cautelar determinando que a Aneel operacionalizasse junto à Enel-SP o compartilhamento, em tempo real, das informações do centro de operações da distribuidora com a própria Agência Reguladora, com a agência reguladora estadual (Arsesp), com o Governo de São Paulo e com os municípios afetados pelos sucessivos apagões, para que os serviços pudessem ser monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos agentes públicos envolvidos.

161. As informações trazidas aos autos pela Aneel acerca do cumprimento da determinação contida no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024-TCU–Plenário são suficientes para se atestar que o referido comando está em cumprimento.

162. Embora o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado tenha formulado várias representações relacionadas às falhas que sobrevieram aos eventos climáticos ocorridos em 11/10/2024, duas delas contendo pedido de adoção de medidas cautelares (para a apresentação de informações e para impulsionar a operacionalização de uma intervenção na concessão), o entendimento desta Unidade Técnica, corroborado pelo Plenário do TCU, conforme Acórdãos 2.362/2024 e 2.411/2024, ambos sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, foi de que os pleitos do Subprocurador não se enquadravam na hipótese legal que autoriza a adoção das referidas medidas.

163. Vale esclarecer que há questões técnicas e gerenciais associadas à decretação de intervenção ou declaração de caducidade que devem ser apropriadamente sopesadas, dentre as quais se destacam o fato de que um eventual novo concessionário teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão. Outrossim, considerando que não se sabe exatamente as causas primárias da falha, não há qualquer garantia de que a adoção de medidas dessa natureza possa efetivamente evitar a demora do reestabelecimento no fornecimento de energia na eventualidade de ocorrência de novos eventos climáticos severos.

164. Além disso, a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso apresenta riscos que deveriam ser superados ou, pelo menos, mitigados, uma vez que nessa época os riscos à resiliência do sistema de distribuição são maiores. Nessa senda, os novos gestores precisariam dispor do apropriado planejamento e de tempo hábil para poderem conhecer adequadamente sua área de operação e se estruturarem para gerir a área de concessão. Enfim, não seria razoável pressupor que, necessariamente, a gestão desses gestores será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

165. Cabe assinalar, ainda, que a decisão de decretar a intervenção não é simples, em razão das dificuldades de se assumir o controle de uma concessão que está enfrentando problemas e das consequentes responsabilidades decorrentes da assunção de tal obrigação. Com efeito, também se mostra complexa a escolha de um interventor que demonstre inequívoca capacidade, o qual se sujeita ao risco de ser responsabilizado, civil, administrativamente e criminalmente por seus atos na qualidade de interventor.

166. Ressalta-se que a decretação de intervenção é uma medida temporária, adotada concomitantemente a um período em que ocorrem severas falhas na prestação do serviço de concessão, especificamente com o objetivo de que tal medida possa assegurar o retorno das atividades aos níveis de serviço exigidos.

167. Ou seja, primeiramente há que se identificar as causas primárias da reincidência dos atrasos exagerados no reestabelecimento da energia após a ocorrência de eventos climáticos severos para, em sequência, se avaliar qual a melhor opção para solucionar o problema, inclusive se a

eventual decretação de intervenção seria de alguma forma mais benéfica para os consumidores da área de concessão da Enel-SP.

168. Ante o cenário em que algumas distribuidoras têm apresentado dificuldades relativas à qualidade do serviço prestado e à sua sustentabilidade econômico-financeira, a exemplo da Amazonas Energia, o debate acerca do instituto da intervenção reputa-se essencial e contemporâneo ao momento pelo qual o setor de distribuição atravessa.

169. Diante do exposto, entende-se pertinente e oportuno recomendar à Agência, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie, nos termos da Lei 12.767/2012 e da Resolução Aneel 846/2018, a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

170. Importa registrar que a Enel-SP foi intimada para se defender perante a Aneel quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a agência reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em situações emergenciais.

171. Trata-se do início de um processo para a avaliação de eventual recomendação de caducidade, uma investigação conduzida pela Aneel que teria o condão de estabelecer parâmetros que auxiliariam na identificação das causas primárias das falhas constatadas. Nada obstante, há elevado risco de novos eventos climáticos severos voltarem a ocorrer nos próximos meses e sujeitarem os consumidores da área de concessão da Enel-SP a suportar situações similares às vividas após o evento de 11/10/2024.

172. Nesse cenário, urge a necessidade de ações mais concretas capazes de mitigar as consequências danosas da falha na prestação do serviço de concessão enquanto não apropriadamente identificadas suas causas. Paralelamente, há que se assegurar que, além de uma resposta aos consumidores afetados, as decisões deste Tribunal e (ou) da Aneel não os prejudiquem ainda mais.

173. Portanto, entende-se necessário criar níveis estratégicos da atuação desta Corte de Contas, em três etapas:

173.1 imediata – recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, por meio da adoção de medida preventiva, no sentido de impulsionar ações que busquem soluções emergenciais transitórias até a identificação das causas das falhas, de forma a salvaguardar o interesse dos consumidores afetados;

173.2 mediata – a persecução das causas das falhas; e

173.3 definitiva – a impulsão da correção das falhas e a aplicação de sanções, se for o caso, respeitando o devido processo legal (garantindo os direitos à ampla defesa e ao contraditório).

174. Nesse sentido, no presente momento, cabe a esta Corte de Contas impulsionar as duas primeiras etapas da resolução do problema, quais sejam:

174.1 a recomendação à Aneel para que avalie a possibilidade de exercer o Poder Geral de Cautela insculpido no art. 45 da Lei 9.784/1999, por meio da adoção de medida preventiva, no sentido de impulsionar o compartilhamento, entre as distribuidoras que atuam próximas à área de concessão da Enel-SP, de estruturas e equipes, com o objetivo de auxiliar o enfrentamento de situações críticas, ao menos até a identificação e correção das causas das falhas da Enel-SP (possibilidade previamente avaliada pela autarquia na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL); e

174.2 a autorização para a realização de inspeção, para a apuração das causas primárias da falha observada, independente das ações em curso já impulsionadas pela Aneel.

175. Outrossim, no que tange às propostas de recomendação realizadas por essa Unidade Especializada consubstanciadas no Relatório de Inspeção (peça 64), operou-se a perda de objeto daquelas que se relacionavam com o desenrolar da Tomada de Subsídios Aneel (TS) 2/2024 e tratavam da avaliação da Agência quanto às mudanças em seu posicionamento no tocante à

elaboração e fiscalização dos planos de contingências, bem como à elaboração de relatório de lições aprendidas com o caso da Enel-SP.

176. Vale dizer que a TS 2/2024 foi encerrada e, na sequência, foi aberta a Consulta Pública (CP) 32/2024, que visa adaptar normas relacionadas à transmissão e à distribuição de energia elétrica, com foco na melhoria do atendimento dos agentes do setor elétrico durante emergências e na propagação de boas práticas sobre resiliência de redes.

177. Nada obstante, ainda é apropriado e pertinente a proposta de abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), para que a AudElétrica aprofunde suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e a respeito do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica.

178. É oportuno ainda registrar que a proposta de recomendação dirigida à Aneel para que avalie a adoção da supracitada medida preventiva acauteladora decorre do poder geral de cautela, previsto no artigo 297 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos administrativos por força do art. 15 da Lei 13.105/ 2015 c/c art. 45 da Lei 9.784/1999 (que estabelece que, em caso de risco iminente, a Administração Pública pode motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado) e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996 (que estabelece que a Aneel tem a competência para regular e fiscalizar permanentemente a prestação do serviço concedido).

179. Nessa senda, a princípio, é legítima a adoção imediata da referida medida pela autarquia, em que pese a aplicação plena e geral da estratégia exija ainda regulamentação. Consubstancia esse entendimento o fato de, no caso concreto, restarem apropriadamente caracterizados a fumaça do bom direito (a reincidência de uma falha que resulta em grandes prejuízos à sociedade e individualmente aos consumidores da área de concessão da Enel-SP); o perigo na demora da decisão (há considerável risco de nova reincidência da falha nos próximos dias, semanas ou meses, uma vez que a estação chuvosa em curso ainda se encontra em seu estágio inicial, período em que há incremento de eventos climáticos severos); e a necessidade de se resguardar os consumidores da Enel-SP de serem mais uma vez prejudicados pelo decurso de tempo exigido entre a apuração dos fatos e a impulsão da ações necessárias à resolução do problema.

180. Assim, ao se recomendar à autarquia que analise a possibilidade de exercer seu Poder Geral de Cautela, espera-se que as possíveis consequências de se adotá-la desde já (antes do encerramento da CP 32/2024, em face da urgência que o tema exige), bem como os impactos dessas consequências na tomada de decisão quanto à adoção da medida preventiva, sejam questões abordadas pela Aneel no estudo que vier a proferir sobre o tema.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

181. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

181.1 concluir, nos termos do item 32.5.3 dos Padrões de Monitoramento estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009), que a resposta apresentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) é suficiente para se atestar que a determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, está em cumprimento;

181.2 recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida;

181.3 recomendar à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 e com base no art. 15 da Lei 13.105/2015 c/c arts. 24 e 45 da Lei 9.784/1999 e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996, que avalie a possibilidade de se adotar, em caráter transitório e experimental, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão - nos moldes do estudo realizado pela autarquia e apresentado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-

SFF/ANEEL - para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, antes mesmo da conclusão da Consulta Pública 32/2024, frente à recorrência de eventos climáticos extremos e a aparente incapacidade da Enel-SP em atender adequadamente eventuais ocorrências dessa natureza;

181.4 autorizar a realização de nova inspeção, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU (RITCU), com o objetivo de identificar as causas das reincidentes falhas relativas ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais, inclusive quanto a deficiências na regulação;

181.5 autorizar a abertura de novo processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop), considerando os critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema, para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica;

181.6 restituir os autos à AudElétrica para a Unidade Técnica monitorar o cumprimento da determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes;

181.7 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 informando que as recomendações contidas nos itens 181.2 e 181.3 serão monitoradas."

2. Estando conclusos os presentes autos em meu Gabinete, recebi comunicação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), peça 92, em 22/9/2025, no sentido de que a Enel/SP requereu, por meio da Carta SP 095-2025-RB, a "antecipação dos efeitos de prorrogação do Contrato de Concessão de Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica nº 162/1998".

3. Diante da gravidade da situação vivida pela população paulista em relação a esta matéria e considerando a responsabilidade do Poder Concedente, no caso a União, representada pelo Ministério das Minas e Energia e assessorada pela Aneel, em acompanhar a mencionada qualidade dos serviços e, em casos graves, de acordo com a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação desses serviços ou, até mesmo, declarar a caducidade do contrato, além da proximidade do final do contrato de concessão, restitui os autos à AudElétrica para que fosse realizada diligência à Agência, para que apresentasse cronograma detalhado das ações previstas a fim de garantir a continuidade da distribuição de energia em São Paulo, para subsidiar o controle de segunda ordem desta Corte, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes (peça 93).

4. Realizada a devida diligência, a AudElétrica manifestou-se nos seguintes termos (peças 110 a 112):

"(...) *EXAME TÉCNICO*

16. O exame a seguir analisa a suficiência da resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL e seus anexos (peças 100-102), referentes aos quatro quesitos solicitados na diligência determinada pelo Despacho do Ministro Relator Augusto Nardes (peça 93).

17. Em razão de racionalidade processual, os quesitos a.1 e a.4 são analisados inicialmente e de forma conjunta. A seguir, no segundo bloco, são examinados os quesitos a.2 e a.3, também conjuntamente.

Quesito a.1: Estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade e Quesito a.4: Previsão para a conclusão dos processos

18. O Quesito a.1 perguntou "qual o estágio atual das análises feitas nos processos de apuração de responsabilidade decorrentes dos prejuízos causados pela interrupção do fornecimento de energia elétrica em vários municípios do Estado de São Paulo no final de 2024 e início de 2025?".

19. Já o Quesito a.4 indagou "qual a previsão para a conclusão dos processos de apuração de responsabilidade da concessionária em face de irregularidades ocorridas no curso do contrato?".

20. A Aneel esclareceu que o processo principal em andamento é o 48500.003331/2024-72, iniciado com a emissão do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT em 21/10/2024. O TI foi emitido em desfavor da Enel-SP, caracterizando a "prestação inadequada do serviço por parte da Enel-SP no tocante ao restabelecimento do fornecimento de energia elétrica após interrupções" (peça 100, p. 2).

21. A distribuidora apresentou Plano de Recuperação em 21/11/2024, com um horizonte máximo de noventa dias, visando a execução das ações e alcance dos resultados efetivos para caracterizar a regularização em definitivo das falhas e transgressões (peça 100, p. 2).

22. A Superintendência de Fiscalização Técnica (SFT) da Aneel, juntamente com a Arsesp, iniciou o acompanhamento semanal do Plano de Recuperação em dezembro de 2024. Em sua análise, a SFT asseverou que "as ações apresentadas pela Enel-SP no Plano de Recuperação possuem aderência com as falhas evidenciadas pela fiscalização no Termo de Intimação e, nesse sentido, estão no caminho para regularizar as falhas e as transgressões" (peça 102, p. 102).

23. Por seu turno, os relatórios de fiscalização da SFT (38/2024, 3/2025 e 5/2025) atestaram o cumprimento das metas do Plano de Recuperação para cada mês (novembro/24 a janeiro/25), especialmente a redução nos indicadores TMAE (Tempo Médio de Atendimento a Emergências) e o percentual de Unidades Consumidoras (UCs) interrompidas com duração superior a 24 horas (peça 102, p. 142).

24. Segundo a Aneel, a previsão para a avaliação final do TI 49/2024-SFT é março de 2026, conforme Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL, que fundamenta a necessidade de estender o prazo de acompanhamento do Plano de Recuperação para o "próximo período úmido, que se inicia em outubro de 2025, com encerramento em março de 2026". A extensão é justificada pela necessidade de ter uma "avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais" implementadas pela distribuidora (peça 102, p. 134).

25. A Enel-SP discordou, argumentando que a extensão é ilegal, pois o prazo de sessenta dias para a decisão da Diretoria sobre o TI (art. 34 da REN 846/2019) se esgotou em março de 2025 e pediu o arquivamento imediato do TI (peça 102, p. 145).

26. De acordo com a concessionária, não se pode pretender perpetuar o processo administrativo para além dos prazos fixados pela Aneel em seus regulamentos e não é razoável que a Agência leve mais de um ano depois do fim do Plano de Recuperação para o arquivamento do TI (peça 102, p. 145).

27. O Parecer 00219/2025/PFANEEL/PGF/AGU afirmou que "não há óbice jurídico para que seja fixado um prazo limite (março/2026)", pois a distribuidora está no "período de salvaguarda" (previsto na Lei 8.987/1995) para corrigir as transgressões, e, sem um novo período úmido, "não é possível afirmar, com segurança, que as medidas corretivas adotadas pela Enel-SP foram suficientes para regularizar a prestação do serviço" (peça 102, p. 155).

28. A relatora do processo, Diretora Agnes da Costa, proferiu seu voto no sentido de estender o prazo de acompanhamento e avaliação do Plano de Recuperação da Enel Distribuição São Paulo – Enel-SP –, no âmbito do Termo de Intimação 49/2024, até 31/3/2026, porém houve pedido de vista por parte de outro diretor (Diretor Gentil Nogueira) e o processo ainda não foi finalizado (Relatora na Aneel vota por manter fiscalização sobre Enel SP, mas decisão é adiada).

Análise

29. Inicialmente, verifica-se que o período analisado pela Aneel se estendeu até julho/2025 (peça 102, p. 129). Conforme apontado pela Agência, em abril de 2025, a Enel-SP ainda estava implementando ações estruturais, como contratação de eletricistas próprios, equipes adicionais e plano de podas, razão pela qual essas medidas foram acompanhadas além dos noventa dias iniciais do Plano de Recuperação (PR).

30. Nesse contexto, a Aneel salientou que uma avaliação sobre o PR realizada em fevereiro/2025 seria imprecisa, uma vez que as soluções emergenciais atenderam ao curto prazo, mas não eram suficientes para garantir melhorias duradouras (peça 102, p. 129).

31. Assim, Aneel e Arsesp monitoraram tanto a execução dessas ações quanto os resultados após sua conclusão, estendendo a análise até julho de 2025, destacando-se as avaliações quanto aos indicadores TMAE e interrupções superiores a 24 horas nos períodos de novembro/2024 a janeiro/2025 e fevereiro a julho/2025 (peça 102, p. 129).

32. Nessa toada, a Aneel indicou que os resultados do Plano de Recuperação (novembro/24 a janeiro/25) foram satisfatórios, mostrando correlação entre as ações executadas e as falhas apontadas, embora haja espaço para melhorias (peça 102, p. 130).

33. Esses resultados decorreram de soluções provisórias, como o remanejamento de equipes comerciais para atendimento emergencial, enquanto ações estruturais – inspeções, manutenções, podas, aquisição de equipamentos e contratação de equipes – foram implementadas ao longo do primeiro semestre de 2025 (peça 102, p. 130).

34. A Agência ponderou que, apesar dos avanços da distribuidora na execução da agenda proposta, essas ações foram implementadas principalmente no período seco. Como o desempenho histórico da distribuidora é mais crítico no período úmido, a Aneel considerou essencial estender o acompanhamento até março de 2026 para avaliar a efetividade das ações e garantir melhorias duradouras na prestação do serviço. (peça 102, p. 131)

35. No entanto, cumpre esclarecer que houve novo evento climático em setembro/2025, que também foi objeto de análise por parte da fiscalização da Aneel. (Tempestades Setembro de 2025: Acompanhe nossa operação)

36. Ao ser questionada se manteria as conclusões e recomendações exaradas na Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL, a SFT afirmou que não havia identificado motivação para quaisquer alterações e manteve a recomendação de postergar o período de avaliação do Termo de Intimação até março de 2026 (peça 102, p. 218).

37. Assim, em seu voto na 38ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da Aneel em 2025, a Diretora Agnes da Costa corroborou a conclusão da área técnica de que, em que pese a Enel-SP tenha atuado satisfatoriamente no evento climático de setembro de 2025, esse evento não atingiu o nível extremo de contingência observado em ocorrências anteriores (novembro/23, outubro/24 e dezembro/24), de modo que a capacidade de resposta não era totalmente comparável aos casos anteriores. (peça 102, p. 218)

38. Por fim, a respeito do arquivamento do TI defendido pela Enel-SP, a qual alegou o cumprimento das metas do Plano de Recuperação (PR) no prazo de noventa dias (novembro/24 a janeiro/25), constata-se que o objetivo do aludido PR é alcançar os resultados efetivos para caracterizar a regularização em definitivo das falhas e transgressões identificadas na fiscalização da Aneel (peça 102, p.131).

39. Desse modo, considerando que as falhas na prestação do serviço ocorreram nos períodos úmidos de 2023 e 2024, a comprovação de que as falhas foram corrigidas em definitivo somente poderá ser atestada após o transcurso do período úmido seguinte sem falhas relevantes na prestação do serviço.

40. Assim, conforme demonstrado pela Aneel, destaca-se que as ações iniciais detalhadas no PR tiveram caráter emergencial, e o cumprimento das metas de noventa dias, relativas ao período de novembro/24 a janeiro/25, não é capaz de atestar, por si só, a regularização em definitivo das falhas e transgressões.

41. Portanto, tendo em vista que a Procuradoria Federal (PF/ANEEL) concluiu pela inexistência de óbice jurídico para a fixação de um prazo limite (março/2026, após o período úmido), demonstrando a legalidade da cautela regulatória, entende-se que a estratégia de extensão de prazo se mostra adequada, pois garante que a concessão seja avaliada sob o teste de estresse (eventos climáticos severos) que originou o processo, para que ocorra uma avaliação completa e segura da

efetividade das ações estruturais implementadas e em implementação pela Enel-SP, e não apenas das ações emergenciais.

Quesito a.2: Irregularidades identificadas e encaminhamento de solução e Quesito a.3: Aplicação de sanção e reparação de prejuízos (Quesito a.3)

42. O Quesito a.2 buscou esclarecer "quais as irregularidades identificadas e o encaminhamento de solução para cada uma delas?".

43. Já o Quesito a.3 questionou se "houve aplicação de alguma sanção à concessionária? Em caso positivo, a Enel efetuou a devida reparação pelos prejuízos?".

44. As irregularidades (falhas e transgressões) constatadas, conforme o Relatório de Falhas e Transgressões (RFT), anexo ao TI 49/2024-SFT, foram (peça 101, p. 6):

(i) falhas no restabelecimento do fornecimento, evidenciadas nos eventos de 3/11/2023 e de 11/10/2024;

(ii) elevado tempo médio de atendimento às ocorrências emergenciais (TMAE);

(iii) elevada quantidade de interrupções com duração superior a 24 horas; e

(iv) falhas no planejamento e na execução do plano de contingências para fazer frente a eventos climáticos extremos.

45. O encaminhamento de solução imediato foi a exigência do Plano de Recuperação (PR) já mencionado, o qual contemplou inspeções e manutenções nas redes de distribuição, podas de árvores, aquisição de novos equipamentos e sistemas, bem como contratações e treinamentos de novas equipes.

46. Conforme analisado no tópico anterior, o PR apresentou, na opinião da Aneel, soluções provisórias satisfatórias, porém, ainda conforme sugestão da Agência, faz-se necessária a extensão do prazo para a avaliação da regularização definitiva das falhas e transgressões identificadas até março/2026, após o período úmido.

47. Apesar desse avanço, a Agência ressaltou que a Enel-SP vinha apresentando conduta reiterada de prestação insatisfatória do serviço e não havia respondido aos instrumentos de Planos de Resultados e processos punitivos anteriores (peça 102, p. 112).

48. A decisão de instaurar o TI, que pode acarretar a instauração de processo de caducidade (a penalidade mais grave), foi tomada após se constatar que penalidades pecuniárias e outras ações de enforcement não foram eficazes para "viabilizar o restabelecimento da adequada prestação do serviço público concedido" (peça 102, p. 112).

49. Cabe mencionar que, desde 2019, quando a Enel-SP assumiu o controle da concessão, a Aneel, em parceria com a Arsesp, vem sistematicamente fiscalizando a distribuidora por meio de Planos de Resultados e, na eventualidade da constatação de irregularidades, aplicando sanções pecuniárias, conforme pode ser observado nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Planos de Resultados firmados com a Enel-SP.

Ano	*Natureza da Fiscalização*	*Resultado/Próxima Ação*
2019	*Ressarcimento de Danos Elétricos*	*Aprovado*
2019	*Continuidade do Fornecimento*	*Outro Plano foi emitido para substituir o de 2019 (1).*
2019	*Faturamento de Energia Elétrica*	*Outro Plano foi emitido para substituir o de 2019*
2020	*Continuidade do Fornecimento*	*Reprovado – Ação Fiscalizadora*
2020	*Estrutura de Atendimento*	*Reprovado – Ação Fiscalizadora*
2020	*Faturamento de Energia Elétrica*	*Reprovado – Ação Fiscalizadora*
2021	*Ressarcimento de Danos Elétricos*	*Reprovado – Ação Fiscalizadora*
2022	*Estrutura de Atendimento*	*Reprovado (2)*
2022	*Faturamento de Energia Elétrica*	*Aprovado – Monitoramento*
2023	*Continuidade do Fornecimento*	*Reprovado – Punitivo do Evento de nov/23*
2024	*Continuidade do Fornecimento*	*Reprovado – TI do Evento de out/24 em andamento*

Nota (1): Em razão da Pandemia de Covid-19, os planos que iniciaram em 2019 e que terminariam em 2020 foram repactuados.

Nota (2): A ação fiscalizadora que sucederia à reprovação e que estava prevista foi cancelada por restrição orçamentária.

Fonte: Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102, p. 106).

Tabela 2: Penalidades aplicadas em desfavor da Enel-SP.			
Ano	*Natureza da Fiscalização*	*Penalidade (R$)*	*Situação*
2018	*Qualidade do Atendimento ao Consumidor*	*16.214.457,76*	*Multa paga*
2019	*Descumprimento de Determinação*	*1.855.773,10*	*Multa paga*
2020	*Comercial*	*12.089.287,84*	*Multa paga*
2019	*Técnica*	*12.716.322,04*	*Multa paga*
2021	*Qualidade do Fornecimento*	*16.245.909,83*	*Multa paga*
2022	*Comercial*	*Advertência*	*-*
2022	*Qualidade do Fornecimento*	*95.872.180,95*	*Judicializado pela Distribuidora. Status: suspenso por ordem judicial, com Seguro Garantia*
2023	*Técnica - Evento de nov/2023*	*165.807.883,50*	*Judicializado pela Distribuidora. Status: suspenso por ordem judicial, com Seguro Garantia*
2024	*Técnica - Evento de out/2024*	*Termo de Intimação*	*Em andamento*
TOTAL	*320.801.815,02*		

Fonte: Nota Técnica 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102, p. 106).

50. Adicionalmente, a Diretora Relatora questionou a Procuradoria Federal (PF/Aneel) se seria possível condicionar o eventual encerramento do TI em março de 2026 ao efetivo pagamento das multas aplicadas pela Aneel referentes aos indicadores de qualidade e ao atendimento em emergências, judicializadas pela empresa (peça 102, p. 139).

51. A PF/Aneel, por meio do Parecer 00219/2025/PFANEEL/PGF/AGU, concluiu pela impossibilidade jurídica de condicionar o arquivamento do TI 49/2024-SFT ao pagamento das multas administrativas aplicadas à concessionária, visto que o condicionamento violaria o princípio constitucional do acesso à Justiça e configuraria desvio de finalidade. Desse modo, o arquivamento do TI deveria ser um reconhecimento do "cumprimento da correção das falhas" (peça 102, p. 156-157).

Análise

52. As respostas da Aneel concernentes às irregularidades identificadas confirmam os pressupostos que nortearam as propostas de encaminhamento da AudElétrica exaradas em instruções anteriores (peças 64 e 84), antes do Despacho do relator Ministro Augusto Nardes (peça 93).

53. A urgência e a gravidade da situação são corroboradas pela escalada punitiva da Aneel, partindo da instauração de Planos de Resultados, perpassando pela aplicação de multas pecuniárias e alcançando o Termo de Intimação que se encontra em curso.

54. As análises iniciais desta Unidade Técnica (peças 64 e 84) apontaram que a melhora da saúde financeira da concessionária, com redução significativa dos gastos de Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) em relação ao PMSO Regulatório, se deu em detrimento da qualidade dos serviços, refletida na piora de indicadores como o Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE) e no aumento das interrupções com duração superior a 24 horas.

55. Dessa forma, concluiu-se que havia potencial liame de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia (peça 84, p. 6).

56. Por seu turno, a SFT/Aneel expressou sua preocupação com o fato de que, embora tenha havido progresso nos indicadores de atendimento emergencial, foi observado um aumento no número de ocorrências, o que pode indicar falhas persistentes na manutenção da rede, algo que pode causar maiores dificuldades ao atendimento no período úmido (peça 102, p. 131).

57. Ao analisar as Tabelas 1 e 2, verifica-se que a Enel-SP não conseguiu alcançar os resultados esperados em sete dos onze Planos de Resultados firmados, o que gerou a necessidade de a Aneel avançar na imposição de penalidades de natureza pecuniária à distribuidora em valores crescentes, dos quais mais de R$ 260 milhões permanecem pendentes de pagamento, em função de decisões judiciais.

58. Logo, esse histórico reflete quase uma ausência de resposta ao instrumento do Plano de Resultados, enquanto a utilização das multas como instrumento indutor de melhoria do serviço prestado aos consumidores tem se mostrado ineficaz, já que a discussão a respeito do recolhimento desses valores se estende em processos judiciais.

59. Ao ser indagada quanto às razões pelas quais não foram propostas outras penalidades menos gravosas pelos fatos relatados no RFT, a área técnica da Aneel esclareceu que a conduta reiterada da Enel-SP quanto à prestação insatisfatória do serviço associado à qualidade do fornecimento de energia elétrica e à não melhoria da prestação do serviço frente aos eventos climáticos severos, bem como no tocante aos tempos de atendimento a ocorrências emergenciais, permanecendo acima de doze horas desde o evento de novembro de 2023 até o evento de outubro de 2024, demonstraram que a distribuidora não vinha respondendo aos instrumentos de Planos de Resultados nem aos processos punitivos (peça 102, p. 132).

60. Assim, foi necessário aplicar um processo mais gravoso, que culminou na lavratura do Termo de Intimação 49/2024-SFT, de forma a tomar uma medida mais coercitiva junto à distribuidora.

61. Nesse diapasão, nota-se que a Enel-SP passou a atuar de maneira mais diligente, agindo de forma mais efetiva na busca pela melhoria de seus indicadores, apenas após a emissão do Termo de Intimação por parte da Aneel.

62. Importa registrar que, após o evento climático de 11/10/2024 (antes, portanto, da lavratura do TI) e a evidente demora da distribuidora no restabelecimento do fornecimento, cabia à Aneel intensificar a aplicação da pirâmide de conformidade regulatória, consoante a teoria da regulação responsiva e o rol previsto no art. 5º da Resolução Normativa 846/2019, avaliando a utilização de medidas mais incisivas, como a intervenção para adequação do serviço ou a propositura de caducidade da concessão.

63. A SFT/Aneel asseverou que, embora a legislação preveja a intervenção para garantir a prestação adequada do serviço, essa medida se mostrava precipitada no caso concreto, pois a fiscalização concentrou-se apenas na ineficácia da distribuidora em restabelecer rapidamente a energia após eventos climáticos severos, sem analisar outros aspectos do serviço (peça 102, p. 111-112).

64. Acrescentou que a intervenção não é penalidade, mas medida excepcional e extrema, que substitui a concessionária na prestação do serviço e pode implicar mudanças significativas na gestão, devendo ser aplicada apenas quando necessária e útil à recuperação da concessionária. Diante disso, concluiu que a intervenção não era adequada naquele momento processual (peça 102, p. 112).

65. Esse tema foi objeto de exame na instrução pretérita desta Unidade Técnica (peça 84), em que foi proposta recomendação para que a Aneel "avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida".

66. Naquela instrução, foi realizado estudo acerca das disposições legislativas e regulatórias que tratam da intervenção, especialmente as Leis 8.987/1995 e 12.767/2012, além de relembrar o que ocorreu em situações anteriores, como no caso das concessionárias do Grupo Rede.

67. Sob esse prisma, a intervenção se constitui em uma medida excepcional com o objetivo específico de assegurar a adequação na prestação do serviço e coagir a concessionária a cumprir normas regulamentares, contratuais e legais pertinentes que estariam sendo reiteradamente descumpridas.

68. Nesse sentido, é essencial que a avaliação da Aneel sobre a decretação da intervenção considere os riscos associados à medida para evitar que a solução se torne mais dispendiosa para o serviço, por se tratar de um instrumento forte e bastante delicado, não sendo razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

69. O interventor assume todo o aparato que esteja à disposição, e a troca dos gestores de uma distribuidora com problemas operacionais críticos no início do período chuvoso apresenta riscos que precisam ser sopesados, pois um eventual novo concessionário teria que, além de enfrentar a dificuldade atualmente em evidência, se inteirar das realidades e dos desafios operacionais, bem como dos gargalos e dos pontos críticos da área de concessão.

70. Isso posto, a recorrência de eventos, a degradação sistêmica na qualidade, e a ausência de um ateste de regularização definitiva por parte da SFT/Aneel quanto à correção das falhas e transgressões da Enel-SP, bem como a confirmação de que as medidas punitivas e corretivas menos gravosas falharam em garantir o serviço adequado, tornando necessária a análise da medida mais extrema na pirâmide de conformidade regulatória, justificam a manutenção da proposta de recomendação acima citada.

71. Em que pese a SFT/Aneel ter abordado alguns aspectos da intervenção administrativa em sua fiscalização, não houve menções sobre o tema no voto da Diretora Relatora, sendo oportuno, dado o atual contexto, o posicionamento da Aneel acerca do instituto.

72. Isso porque o estudo do caso da Enel-SP pode ser aproveitado para que sejam esclarecidos os mecanismos relativos à intervenção, bem como os riscos e as consequências de sua eventual decretação, além de poder, inclusive, subsidiar avaliações futuras de casos semelhantes, por meio da fundamentação técnica associada às conclusões que vierem a ser alcançadas.

73. Outrossim, também pode vir a ser utilizado para se avaliar a necessidade de complementação normativa em termos da regulação do instituto da intervenção, assim como de possíveis novas gradações das penalidades a serem aplicadas às concessionárias.

74. Ante o exposto, propõe-se reiterar a recomendação para que a Aneel avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas dessa medida.

75. Nesse contexto, o TCU visa garantir que a decisão final será fundamentada tecnicamente e alinhada aos preceitos da regulação consequencialista, servindo como um controle de segunda ordem para subsidiar o Poder Concedente na escolha da melhor alternativa para a continuidade do serviço público.

CONCLUSÃO

76. Trata-se de exame técnico acerca da resposta à diligência efetuada por esta Corte de Contas, por meio do Ofício 41435/2025-TCU/Seproc, junto à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no âmbito da Representação que acompanha as medidas adotadas pelo Governo Federal sobre as interrupções de fornecimento de energia elétrica na área de concessão da Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP).

77. O exame técnico analisou a suficiência da resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 80/2025-AIN/ANEEL e seus anexos, referentes aos quatro quesitos solicitados na diligência determinada pelo Despacho do Ministro Relator Augusto Nardes.

78. Em relação ao Quesito a.1, que perguntou qual o estágio atual dos processos de apuração de responsabilidade, e ao Quesito a.4, que indagou qual a previsão para a conclusão dos processos, verificou-se que, no âmbito do processo 48500.003331/2024-72, iniciado com a emissão do Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT, a Enel-SP apresentou um Plano de Recuperação com horizonte de noventa dias (novembro/2024 a janeiro/2025).

79. Segundo a área técnica a Aneel, foram obtidos resultados satisfatórios na redução do Tempo Médio de Atendimento a Emergências (TMAE) e do percentual de interrupções acima de 24

horas nesse período. Contudo, a análise de juízo de valor da Aneel foi categórica, ao afirmar que esses resultados iniciais foram alcançados em função de ações provisórias, em caráter emergencial, e implementadas principalmente no período seco.

80. Tendo em vista que a Procuradoria Federal (PF/ANEEL) concluiu pela inexistência de óbice jurídico para a fixação de um prazo limite (março/2026, após o período úmido), demonstrando a legalidade da cautela regulatória, entende-se que a estratégia de extensão de prazo se mostra adequada, pois garante que a concessão seja avaliada sob o teste de estresse (eventos climáticos severos) que originou o processo, para que ocorra uma avaliação completa e segura da efetividade das ações estruturais implementadas e em implementação pela Enel-SP, e não apenas das ações emergenciais.

81. No tocante ao Quesito a.2, que buscou esclarecer quais irregularidades foram identificadas e qual o encaminhamento de soluções, e ao Quesito a.3, que questionou se houve aplicação de sanção à Enel-SP e reparação de prejuízos, constatou-se que as irregularidades identificadas confirmam os pressupostos que nortearam as propostas de encaminhamento da AudElétrica exaradas em instruções anteriores e que a urgência e a gravidade da situação são corroboradas tanto pela escalada punitiva da Aneel, por meio da lavratura do TI 49/2024-SFT, que pode levar à instauração de processo de caducidade, quanto pela intervenção do Poder Judiciário, que suspendeu a análise da prorrogação do contrato de concessão da Enel-SP.

82. Adicionalmente, a ausência de um ateste de regularização definitiva por parte da Aneel, bem como a confirmação de que as medidas punitivas e corretivas menos gravosas falharam em garantir o serviço adequado, tornando necessária a análise da medida mais extrema na pirâmide de conformidade regulatória, justificam reiterar a proposta de recomendação contida na instrução pretérita, para que a Aneel avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida.

83. Nesse contexto, o TCU visa garantir que a decisão final a respeito da intervenção será fundamentada tecnicamente e alinhada aos preceitos da regulação consequencialista, servindo como um controle de segunda ordem para subsidiar o Poder Concedente na escolha da melhor alternativa para a continuidade do serviço público, levando em consideração os riscos decorrentes do período úmido que se aproxima, ocasião em que a concessionária poderá ser submetida a novos testes de estresse em relação às melhorias apresentadas no Plano de Recuperação.

84. Por fim, a recomendação de que a Aneel "avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP" deve ser reiterada, sendo feita com embasamento em estudos técnicos que considerem os riscos associados à essa medida extrema, de modo a evitar que a solução se torne mais dispendiosa do que o problema.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

85.1 recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida;

85.2 nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado informando que a recomendação contida no item 85.1 será monitorada;

85.3 encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal ao representante, à Aneel e ao Ministério de Minas e Energia (MME), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe

cópia desses documentos sem quaisquer custos (consoante disposto no Memorando-Circular 45/2017-Segecex);

85.4 restituir os autos à AudElétrica para continuidade do monitoramento do cumprimento da determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário, Min. Rel. Augusto Nardes, bem como para avaliação do deslinde do processo 48500.003331/2024-72, aberto pela Aneel para avaliar as respostas da Enel-SP ao Termo de Intimação (TI) 49/2024-SFT."

5. Ainda em relação ao tema, oportuno registrar que houve outra representação do MPTCU versando sobre a matéria, tratada no TC 024.580/2025-2, que visava, em caráter cautelar, a suspensão de qualquer ato administrativo relacionado à renovação da concessão da Enel/SP, até que fossem analisadas as condições técnicas, econômicas e operacionais da concessionária, além da realização de estudos técnicos e econômicos visando à divisão da concessão, a verificação da adequação dos investimentos realizados pela Enel-SP e, caso confirmada omissão, a abertura de tomada de contas especial.

6. Naqueles autos, após a realização de diligências, a unidade instrutora manifestou-se nos seguintes termos (peças 18 a 20 do TC 024.580/2025-2):

"(...) *39. O exame técnico analisou a resposta da Aneel, encaminhada por meio do Ofício 97/2025-AIN/ANEEL (peça 14), referente aos quesitos sobre os pressupostos da medida cautelar, os efeitos da decisão judicial na Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100, a previsão de conclusão do processo de fiscalização relacionado ao Termo de Intimação 49/2024-SFT e o cronograma para eventual nova licitação.*

40. Quanto aos pressupostos da medida cautelar, verificou-se a presença do fumus boni iuris, considerando que a legislação setorial e o contrato de concessão estabelecem a prestação de "serviço adequado" como condição para a prorrogação da outorga, e há indícios de que a concessionária não vem atendendo a esse requisito de forma satisfatória.

41. Todavia, restou demonstrada a ausência do periculum in mora, tendo em vista que: (i) a renovação contratual se encontra suspensa por decisão judicial vigente na Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100, deferida em 9/10/2025; (ii) o processo fiscalizatório relacionado ao Termo de Intimação 49/2024-SFT está em andamento, com previsão de relatório até fevereiro de 2026; e (iii) não há qualquer ato iminente de renovação ou prorrogação do contrato de concessão.

42. A Aneel alertou, ainda, para o perigo da demora reverso, consistente nos riscos de sobreposição de comandos, insegurança operacional e paralisia administrativa indevida caso seja deferida cautelar adicional com redação ampla, o que poderia prejudicar atividades técnicas essenciais para a solução do problema.

43. No tocante à previsão de conclusão do processo de fiscalização, a Aneel informou que a análise do Termo de Intimação 49/2024-SFT aguarda a emissão de relatório pela Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica (SFT) até fevereiro de 2026, considerando o novo evento climático de dezembro/2025, e que a decisão final será proferida após o término do período úmido 2025/2026.

44. Quanto ao cronograma para nova licitação, a Aneel esclareceu que, nos termos do art. 13 do Decreto 12.068/2024, depende de prévia definição de diretrizes pelo Ministério de Minas e Energia (MME), razão pela qual não é possível estabelecer cronograma sem a emissão de portaria pelo órgão competente.

45. Diante do exposto, conclui-se pelo indeferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo MPTCU, ante a inexistência do periculum in mora, bem como pelo apensamento dos presentes autos ao TC 037.796/2023-2, nos termos do art. 37 da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista a inequívoca conexão processual entre os feitos, considerando que os objetos são comuns e há semelhança na causa de pedir.

46. Por fim, considerando a solicitação do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 17), para que lhe seja oportunizada manifestação nos autos após a instrução de mérito

da unidade técnica, propõe-se o encaminhamento dos autos ao MPTCU, nos termos do art. 81, II, da Lei 8.443/1992, e da Portaria MP/TCU 2, de 31/8/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

48. encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU, para manifestação, nos termos do art. 81, II, da Lei 8.443/1992, e da Portaria MP/TCU 2, de 31/8/2020, atendendo à solicitação do Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira (peça 17);

49. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pelo MPTCU, ante a inexistência do periculum in mora, tendo em vista que a renovação contratual se encontra suspensa por decisão judicial (Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100) e condicionada, administrativamente, à avaliação de desempenho da concessionária após o período úmido (Termo de Intimação 49/2024-SFT no âmbito do Processo Aneel 48500.003331/2024-72); e

50. apensar os presentes autos ao TC 037.796/2023-2, nos termos do art. 37 da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista a conexão entre as matérias e pedidos do representante."

7. A proposta da unidade técnica foi por mim acolhida e se materializou no Acórdão 1.004/2026-TCU-2ª Câmara, com o indeferimento do pedido de medida cautelar formulado nos autos, ante a ausência dos pressupostos necessários para a sua adoção, e o apensamento daqueles autos ao presente processo, nos termos do art. 37 da Resolução TCU 259/2014, em razão da conexão objetiva das matérias e da similitude das causas de pedir.

8. Destarte, considerando a divulgação de matéria sobre a medida liminar concedida pela Justiça Federal do Distrito Federal à Enel Distribuição São Paulo no sentido de suspender o andamento do processo administrativo na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que poderia resultar na perda do contrato de concessão da distribuidora, determinei a realização de diligência junto à Aneel para que enviasse ao TCU esclarecimentos a respeito das ações que serão adotadas no âmbito judicial e administrativo em relação ao tema (peça 113).

9. Em sua instrução final (peça 142 - sigilosa), o auditor federal da unidade técnica, com a anuência dos dirigentes (peças 143-144), analisou as respostas à referida diligência e apresentou o seguinte encaminhamento:

"(...) *26. Conforme exposto no histórico, o Despacho de 20/3/2026 (peça 113) determinou que a Aneel esclarecesse as ações a serem adotadas nos âmbitos judicial e administrativo, tendo sido constatada, posteriormente, a necessidade de complementação, o que motivou a diligência do Ofício 0066/2026-TCU/AudElétrica (peça 133).*

27. Em resposta, a Aneel informa, por meio dos Ofícios 44/2026-AIN/ANEEL (peça 116) e 71/2026-AIN/ANEEL (peça 137), que, em suma, a eficácia de medidas coercitivas intermediárias e da gradação sancionatória convencional em relação à Enel-SP se esgotaram. Diante disso, a linha de atuação da Agência envolve a abertura de processo tendente à caducidade da concessão ao MME, ressaltando que, como alternativa legal à extinção definitiva da outorga por caducidade, a concessionária tem a prerrogativa (conforme o art. 4º-C da Lei 9.074/1995) de apresentar um plano de transferência de controle societário.

28. O presente exame abrange a análise das respostas e dos documentos apresentados pela Aneel a essas diligências (peça 137 e peças 116 a 120). A partir desses elementos, sistematizam-se a seguir os principais pontos suscitados pela Aneel, os argumentos da Enel-SP e a análise crítica desta Unidade.

29. Registre-se que o Relatório de Fiscalização 27/2025 e os Relatórios de Acompanhamento do Plano de Recuperação foram relacionados e encaminhados pela Aneel por meio do Ofício 68/2026-AIN/ANEEL (peça 135), com acesso ao inteiro teor pelo SICNet da Agência.

I. Principais pontos levantados pela Aneel

30. Por meio da análise dos documentos enviados e de reuniões realizadas com ambos os agentes, foi possível avaliar os pontos e os argumentos trazidos tanto pela Aneel quanto pela Enel-SP. Realiza-se, a seguir, uma breve apresentação dos principais pontos trazidos por cada um dos atores.

31. Os fundamentos da Aneel para a abertura de processo tendente à caducidade estão sistematizados a seguir.

Falhas recorrentes no restabelecimento do fornecimento

32. O argumento central do regulador repousa na constatação de que, ao longo de três eventos severos consecutivos (novembro de 2023, outubro de 2024 e dezembro de 2025), a Enel-SP demonstrou incapacidade estrutural de restabelecer o fornecimento em tempo adequado. Mesmo após o Plano de Recuperação, o evento de dezembro de 2025 resultou em apenas 67% de restabelecimento em 24 horas, ante o patamar mínimo de 80% indicado pela NT 254/2024-SFT/ANEEL (peça 137, p. 5, parágrafo 18; íntegra relacionada na peça 135). A NT 9/2026-SFT/ANEEL (parágrafos 31 e 78; peça 138) registrou 759.304 UCs sem fornecimento por mais de 24 horas, com ocorrência mais longa de 147,43 horas em Pirapora do Bom Jesus, e com restabelecimento completo em quase seis dias.

Deficiências estruturais na gestão operacional

33. Outro apontamento da Aneel foi de que as escalas de trabalho concentraram-se no horário comercial (8h às 17h), com apenas 30% da força operando entre 17h e meia-noite e cerca de 10% na madrugada; a taxa de atendimentos improdutivos oscilou entre 30% e 38%; a média de 2,82 interrupções resolvidas por equipe sugeriu baixa produtividade; e 26% dos equipamentos de Smart Meter, moto-atendentes e de serviços comerciais não atuavam com frequência em emergências (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 57; peça 138).

Saturação do Centro de Operações e falhas de diagnóstico

34. O Centro de Operação de Distribuição (COD) sofreu saturação na capacidade de processamento, com tempos de despacho inicial de até 45 horas. Houve descompasso logístico no escalamento de recursos especializados e ausência de verificações sistemáticas em dispositivos de proteção secundários, e as falhas de diagnóstico de campo geraram retrabalhos e deslocamentos improdutivos (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 122; peça 138).

Precariedade nos registros operacionais

35. A fiscalização de 22 e 23/12/2025 revelou ausência significativa dos 'Diários de Bordo': trinta equipamentos não apresentaram o registro para nenhuma das datas solicitadas, o que prejudicou a confrontação com os dados sistêmicos (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 119; peça 138).

Degradação da infraestrutura física e subinvestimento crônico

36. A fiscalização de campo em 37 alimentadores resultou em 1.713 constatações de degradação física (vegetação ao alcance das redes, cruzetas e postes danificados, transformadores com corrosão ou vazamento, postes fora de prumo), com reincidência em inspeções sucessivas. A análise do PMSO (Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação) revelou trajetória de queda dos gastos reais frente ao regulatório, que passaram de 37,9% acima do benchmarking em 2018 para 10% abaixo em 2023 e chegaram a 76,8% do valor regulatório (cerca de 23% abaixo) nos doze meses encerrados em setembro de 2025, indício de que a melhora financeira se deu em detrimento dos investimentos operacionais (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 101, peça 138; quanto ao PMSO, peça 64, p. 24-25, e NT 36/2026-SFT/ANEEL, p. 12, peça 135).

Inadequação do plano de contingência

37. O plano de nível extremo previa a mobilização de 1.266 equipamentos em 24 horas, mas a SFT o reputou inadequado para crises extremas, apontando falta de elasticidade das escalas, ausência de mecanismos de mobilização de equipes próprias de outros estados do grupo e caráter estático. Questionou, ainda, a composição da força de trabalho (57% terceirizada) e a proporção insuficiente de veículos de grande porte nos primeiros dias (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafos 34 e 145; peça 138).

Histórico de penalizações e reincidência

38. Nos sete anos de operação pelo grupo Enel, foram aplicadas penalidades que totalizam R$ 320,8 milhões, incluindo R$ 95,8 milhões em 2022 e R$ 165,8 milhões pelo evento de novembro de 2023, ambas judicializadas. Dos nove Planos de Resultados, sete tiveram resultado insatisfatório, o que a Aneel interpretou como demonstração de que sanções pecuniárias e planos corretivos não surtiram efeito duradouro, justificando a escalada para a penalidade máxima (NT 166/2025-SFT/ANEEL, peça 102, Quadro 3; Voto-Vista, p. 19-20, peça 140).

Insuficiência do Plano de Recuperação

39. A Aneel concluiu que o evento de dezembro de 2025 funcionou como 'teste real' da efetividade do Plano e que o resultado foi insatisfatório, pois, apesar de melhorias pontuais em períodos sem eventos severos, não se demonstrou regularização estrutural e definitiva, sobretudo na resposta a eventos de grande magnitude. A comparação com outras distribuidoras paulistas e com a Copel indicou, segundo a SFT, desempenho inferior da Enel-SP em cenários equivalentes, ponto, todavia, dos mais contestados pela concessionária (NT 36/2026-SFT/ANEEL, p. 12-16; encaminhada pela peça 135; excertos na peça 117, p. 14-16).

Fundamentação jurídica

40. O Voto-Vista amparou a recomendação de abertura de processo tendente à caducidade na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão; no art. 6º, §1º, combinado com o art. 31, I e IV, da Lei 8.987/1995 (serviço adequado); no art. 38, §1º, I, II e VI, da mesma lei (hipóteses de caducidade); e no art. 20, I, II e VI, 'a', da REN 846/2019 (procedimento de caducidade). Invocou, ainda, o Decreto 12.068/2024, segundo o qual a existência de processo tendente à caducidade obsta a recomendação de prorrogação da concessão (Voto-Vista do Diretor Gentil Nogueira, p. 44-45 e 49; peça 140).

II. Principais argumentos da Enel-SP

41. Em suas manifestações, que se encontram nas peças 123 e 124, a concessionária opôs à tese da Aneel os seguintes argumentos.

Evolução significativa e mensurável dos indicadores

42. A Enel-SP demonstrou que, entre 2023 e 2025, o percentual de interrupções com duração acima de 24 horas caiu de 5,67% para 1,78% (redução de cerca de 69%), com subida no ranking nacional de 24º para 15º; o percentual de clientes afetados por tais interrupções caiu 66%; o TMAE foi reduzido em 47%; e a taxa de restabelecimento em até 24 horas evoluiu de 61,1% (2023) para 80,2% (2025), avanço de 19 pontos percentuais, tudo em comparação ante as demais 33 concessionárias do país (peça 124, p. 26-27).

Desempenho superior no evento de dezembro de 2025

43. Embora o evento tenha sido cerca de 37% mais severo do que o de outubro de 2024 (4,21 milhões contra 3,07 milhões de UCs acumuladas), a concessionária restabeleceu 3,5 milhões de clientes em 24 horas (contra 2,1 milhões), reduziu pela metade o percentual de clientes pendentes após 24 horas (de 0,82% para 0,41%), mobilizou 111% mais equipes do que em outubro de 2024 (32% acima do previsto no Plano de Contingência) e elevou o nível de serviço do atendimento comercial de 46% para 92% (peça 124, p. 22 e 28).

Caráter inédito e excepcional do evento climático

44. As rajadas, que segundo o INMET atingiram 82,8 km/h na estação do Mirante de Santana e se mantiveram acima de 72 km/h por cerca de oito horas consecutivas, sem precipitação significativa, configuraram fenômeno de rara persistência na Região Metropolitana; a concessionária registrou, ainda, ocorrências totais 580% acima do padrão normal e 103% acima do evento de outubro de 2024 (peça 124, p. 28; NT 9/2026-SFT/ANEEL, peça 138).

Erro metodológico na comparação com a Copel

45. A concessionária apontou que a base de dados da Copel estaria inflada em 90% por incluir interrupções inferiores a 3 minutos, em desacordo com o PRODIST, o que teria levado à conclusão equivocada de que o evento de setembro de 2025 afetou 48% das UCs da Copel, quando o

percentual correto seria de 25%, de modo que, corrigido o erro, o desempenho da Enel-SP teria sido superior. Acrescentou que seu TMAE foi 23% mais rápido que o da Copel, que restabeleceu o último consumidor em 89 horas, contra 207 horas da Copel (peça 124; peça 137, p. 7, parágrafo 25).

Comparação de situações incomparáveis

46. Além do erro específico, a Enel-SP contestou a lógica de comparar concessões com características radicalmente distintas: eventos de naturezas e magnitudes incompatíveis; perfis operacionais diferentes (concentração de clientes 23 vezes acima da média nacional, elevada arborização urbana e 94% de rede aérea); e ausência de consulta técnica à área de regulação da distribuição (SRD/ANEEL) sobre a razoabilidade das comparações (peça 124, p. 33-34).

Criação de critérios não previstos e aplicação retroativa

47. A concessionária sustentou que a SFT criou critérios de avaliação inexistentes no Plano de Recuperação e na regulamentação, a saber: a meta de 80% de restabelecimento em 24 horas, sem base regulatória prévia; a proporção 'insuficiente' de veículos de grande porte; a 'baixa produtividade' de 2,82 interrupções por equipe; e a crítica à distribuição temporal das escalas, nenhum desses parâmetros com benchmark formal. Apontou, ainda, que o Relatório de Fiscalização 27/2025 (relacionado na peça 135) empregou metodologia distinta da adotada na NT 36/2026-SFT/ANEEL (curvas de recomposição), configurando mudança de método em meio ao processo, em violação à legalidade e à tipicidade (peça 124, p. 33).

Falta de isonomia e proporcionalidade

48. Outras distribuidoras com histórico de multas, reiterado descumprimento de Planos de Resultados e indicadores de atendimento emergencial piores não receberam a mesma penalidade, o que, segundo a concessionária, revelaria tratamento sancionatório desigual, contrário à uniformidade de critérios, à coerência regulatória e à isonomia (peça 124).

Complexidade inerente à concessão

49. A Enel-SP destacou que opera a maior concessão do país, com atributos (densidade, arborização e rede aérea) conhecidos desde a assinatura do contrato, que amplificam os efeitos de qualquer evento e deveriam ser considerados na avaliação. A Aneel respondeu que tais características integram o risco do negócio assumido (peça 124, p. 33).

Resultados satisfatórios não apreciados e omissão da Diretoria

50. A concessionária sustentou que o Plano de Recuperação apresentou resultados que a própria SFT classificou como aderentes, com metas objetivas alcançadas, mas que esses resultados positivos não foram levados à apreciação formal da Diretoria Colegiada antes da escalada do processo, o que comprometeria a integralidade da avaliação decisória (peça 124).

A regulação deve punir a inércia, não a evolução

51. Em síntese, a Enel-SP defendeu que a recomendação de caducidade seria desproporcional, baseada em critérios criados retroativamente e contaminada por erros técnicos e metodológicos, e que a regulação deve distinguir a inércia de quem nada faz da insuficiência momentânea de quem está em trajetória demonstrada de melhoria (peças 123-124).

III. Análise

Considerações iniciais

52. A declaração de caducidade é a penalidade mais severa prevista no ordenamento jurídico para concessionários de serviço público. No setor elétrico brasileiro, não há precedente de caducidade de distribuidoras. Por isso, o padrão de fundamentação exigido deve ser especialmente rigoroso, ancorado em critérios objetivos, previsíveis e proporcionais. É sob esse parâmetro que se avaliam, a seguir, em primeiro lugar, os pontos em que a tese da Aneel se sustenta, na visão desta Unidade Técnica; em seguida, de forma sumária, questões metodológicas destacadas no processo, que não serão aprofundadas nesta instrução; e, por fim, com a atenção que o caso requer, a ausência de avaliação dos impactos da medida e das alternativas à caducidade, eixo central deste exame, incorporando-se, no que pertinente, as respostas oferecidas à diligência desta Corte.

Histórico de reincidência e escalada sancionatória

53. As penalidades acumuladas de R$ 320,8 milhões e a taxa de reprovação de 78% nos Planos de Resultados são dados objetivos que corroboram a tese de deficiência estrutural e persistente, demonstrando que medidas gradativas não surtiram efeito duradouro. A lógica de escalada da REN 846/2019 sustenta que, esgotadas as medidas de menor intensidade, a caducidade se torna a medida subsequente disponível, em quadro normativo previsível e previamente comunicado à concessionária.

Degradação física e subinvestimento crônico

54. As 1.713 constatações de degradação em 37 alimentadores são evidência objetiva verificada in loco pela fiscalização da Agência, e a reincidência, combinada à redução dos gastos com PMSO frente ao regulatório (de 37,9% acima em 2018 para 10% abaixo em 2023 e cerca de 23% abaixo em 2025), configura padrão de desinvestimento dificilmente explicável por razões conjunturais e de difícil conciliação com a alegação de diligência da concessionária.

Impacto sobre os consumidores

55. O número absoluto de 759.304 UCs com interrupção superior a 24 horas após o evento de dezembro de 2025 é dado de alta relevância: independentemente da magnitude do evento, representa centenas de milhares de famílias, comércios e serviços essenciais sem energia por períodos prolongados. A saturação do Centro de Operações e Distribuição, as falhas de diagnóstico, a precariedade de registros e os atendimentos improdutivos reforçariam o caráter estrutural dos problemas.

Persistência por períodos consecutivos

56. Conforme a NT 166/2025-SFT/ANEEL (peça 102), a Aneel e a Arsesp constataram falhas na qualidade do atendimento emergencial por dois períodos úmidos consecutivos (2023/2024 e 2024/2025), o que fortalece o argumento de padrão recorrente, e não de falha isolada.

Fundamentação no conceito aberto de serviço adequado

57. A tese encontra amparo na teoria do serviço público adequado (art. 6º da Lei 8.987/1995), conceito jurídico indeterminado cuja concretização depende do caso concreto. Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) sustenta que o poder concedente dispõe de competência para aferir a adequação do serviço de forma ampla, não se limitando aos indicadores previamente fixados; e Hely Lopes Meirelles (2016) enfatiza que a Administração não pode ficar refém de lacunas normativas para exercer sua função fiscalizatória. Sob essa ótica, a ausência de metas específicas para eventos em emergência (ISE) não retira da Aneel a competência para avaliar a adequação do serviço, sendo improcedente a tese de uma 'zona franca' regulatória imune a qualquer cobrança.

Dever de diligência e assunção do risco concessório

58. Di Pietro (2021) observa que o concessionário tem o dever de organizar os meios necessários à prestação adequada, inclusive o dimensionamento da infraestrutura para os eventos previsíveis na área de concessão, e eventos climáticos severos em São Paulo não são imprevisíveis. O subinvestimento crônico no PMSO ganha relevância jurídica, pois, como anota Marçal Justen Filho (2003), a tarifa incorpora custos eficientes que devem ser efetivamente incorridos, e a redução sistemática desses custos, quando resulta em degradação da qualidade, pode configurar descumprimento material do equilíbrio do contrato em detrimento do usuário.

Esgotamento da gradação sancionatória

59. O princípio da proporcionalidade, invocado pela Enel-SP, também comportaria leitura inversa: se, após R$ 320,8 milhões em multas, nove Planos de Resultados (sete insatisfatórios) e um Termo de Intimação, não se demonstrou regularização definitiva, a questão que a proporcionalidade impõe não é se a caducidade é severa demais, mas se manter indefinidamente medidas ineficazes é compatível com a proteção do usuário. A caducidade, nos termos do art. 38 da Lei 8.987/1995, não exige dolo ou má-fé, bastando o descumprimento objetivo, e a melhoria parcial não equivale à regularização definitiva exigida no prazo concedido.

Proteção do usuário como finalidade da regulação

60. Após a constitucionalização dos direitos dos usuários (art. 175 da Constituição Federal e Emenda Constitucional 19/1998) e o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017), a proteção do usuário é finalidade primária da regulação. Quando centenas de milhares de UCs permanecem sem energia por mais de 24 horas, comprometendo serviços essenciais, a Aneel não exerce apenas poder sancionatório, mas cumpre o dever de assegurar a prestação adequada de serviço essencial.

61. Ao lado dos pontos que sustentam a tese da Aneel, esta Unidade Técnica examinou um conjunto de questões metodológicas suscitadas no processo e nas respostas à diligência, entre as quais a ausência de metas regulatórias prévias formalizadas para eventos em Situação de Emergência, a utilização de critérios subjetivos sem benchmark normativo, inconsistências metodológicas nas comparações entre concessionárias, a desconsideração parcial da evolução recente dos indicadores da Enel-SP, a falta de apreciação formal dos resultados intermediários favoráveis pela Diretoria Colegiada antes da escalada sancionatória e a questão da isonomia frente a outras distribuidoras.

62. Tais aspectos, embora observados por esta unidade, não serão aprofundados nesta instrução, sem prejuízo de seu exame em momentos posteriores, optando-se por concentrar a atenção nos pontos mais relevantes para o deslinde do feito, tratados a seguir: a ausência de avaliação estruturada dos impactos econômicos, operacionais e sociais da medida e das alternativas à caducidade. Registre-se que a lacuna regulatória relativa aos eventos de Emergência é retomada adiante em sua dimensão prospectiva, no exame da preparação da futura licitação.

III.1. Ausência de análise de impactos econômicos, operacionais e sociais

63. A lacuna mais significativa do processo, na visão desta Unidade, é a ausência de avaliação estruturada das consequências econômicas, operacionais e sociais da medida em estudo. A Lei 13.848/2019 (Marco Legal das Agências Reguladoras), em seu art. 6º, e o Decreto 10.411/2020 estabelecem a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição ou à alteração de atos normativos de interesse geral, devendo a AIR conter a identificação do problema, as alternativas de enfrentamento, seus possíveis impactos e a comparação entre elas.

64. A doutrina é consistente quanto à necessidade de motivação qualificada para atos de extrema gravidade no regime concessório. Marçal Justen Filho (2003) enfatiza que a declaração de caducidade é a última ratio do sistema, devendo ser precedida não apenas da demonstração das falhas, mas da comprovação de que a medida é a mais adequada ao interesse público, consideradas as alternativas, pois a caducidade não é punição, e sim instrumento de proteção do serviço, a ser avaliado pela aptidão de produzir resultado superior ao da sua não adoção.

65. Alexandre Santos de Aragão (2013) reforça que, dada a centralidade do princípio da continuidade (art. 6º da Lei 8.987/1995), o poder concedente não pode decretar a caducidade de forma automática diante de qualquer falta. Ele deve demonstrar exaustivamente que a ruptura abrupta e o subsequente processo de transição ou nova licitação protegem a permanência e a qualidade do serviço prestado à sociedade, e não o contrário.

66. Floriano de Azevedo Marques Neto (2015) sublinha a necessidade de análise de custo-benefício que considere os efeitos sistêmicos; e Carlos Ari Sundfeld (2014) submete o exercício de competências sancionatórias ao teste de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

67. Sobre esse eixo, esta Corte indagou, no item 'f', se foi realizada AIR ou estudo equivalente, à luz da Lei 13.848/2019 e do Decreto 10.411/2020, considerando a magnitude e o ineditismo da medida. A Aneel respondeu:

> *Nesse sentido, para a aplicação do Termo de Intimação na Enel SP, bem como a recomendação da aplicação da Penalidade de Caducidade para a Distribuidora, não foi realizada AIR por não se tratar de um novo regulamento ou qualquer alteração correlata, sendo apenas aplicados os critérios já definidos na REN 846/2019 vigente.*

> *Ressaltamos que, conforme estabelece o art. 4º-C da Lei nº 9.074, de 1995, o concessionário, permissionário ou autorizatário de serviços e instalações de energia elétrica poderá apresentar plano de transferência de controle societário como alternativa à extinção da outorga.*

68. Assiste razão à Aneel, no ponto específico, quando afirma que o ato de declaração de caducidade, em si, não demanda AIR. A AIR é exigível previamente à edição ou à alteração de atos normativos de interesse geral, e não para atos administrativos concretos de natureza sancionatória que se limitem a aplicar critérios já vigentes, como a caducidade fundada na REN 846/2019. Sob esse enfoque estrito, a ausência de AIR para o ato de extinção não configura, por si só, vício.

69. Tal constatação, porém, não exaure a questão regulatória. Mais relevante é que a inexigibilidade de AIR para o ato de caducidade não afasta a necessidade de motivação qualificada e de avaliação consequencialista de seus efeitos, exigência que decorre dos princípios da proporcionalidade e da motivação e do dever de demonstrar que a penalidade máxima é apta a produzir resultado superior ao da sua não adoção. É precisamente essa avaliação que a resposta evidencia não ter sido realizada.

70. Esta Corte indagou, ainda, no item 'g', se foram realizados estudos sobre alternativas à caducidade e, no item 'h', se há análise estruturada sobre a continuidade do serviço em eventual cenário pós-caducidade, contemplando operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição, custo de indenização nos termos do art. 36 da Lei 8.987/1995, impacto tarifário esperado e risco sistêmico. A Aneel respondeu (peça 137, p. 9, parágrafos 37 e 38):

> *Para os itens (g) e (h) que versam sobre alternativas de penalidades e análise da continuidade do serviço em uma eventual pós-caducidade, a SFT esclarece que, conforme apontado na NT n° 36/2026-SFT/ANEEL, ficou evidenciada a persistência de desempenho inadequado na prestação de serviço da Enel SP em situações de emergência, incluindo a atuação inadequada no evento climático de dezembro de 2025, mesmo após a adoção de várias medidas coercitivas pela ANEEL e a emissão do Termo de Intimação nº 0049/2024-SFT, restando caracterizado o esgotamento da eficácia das medidas previstas na gradação sancionatória da REN nº 846/2019.*
>
> *Nesse sentido, a ANEEL recomendou a aplicação da penalidade de caducidade da concessão da Enel SP, sendo de responsabilidade do poder concedente, por meio do Ministério de Minas e Energia – MME, avaliar tal recomendação e, em caso de aplicação, verificar as estruturas necessárias para continuidade do serviço.*

71. Daí decorre a constatação central desta análise: as respostas aos itens 'g' e 'h' não apresentam qualquer estudo estruturado sobre a existência de operador apto e disposto a assumir a concessão, o cronograma de transição operacional, o custo de indenização dos investimentos não amortizados em bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), o impacto tarifário esperado e o risco sistêmico para o setor.

72. A Aneel justifica a caducidade pelo esgotamento da gradação sancionatória e transfere expressamente ao poder concedente, por meio do MME, a responsabilidade de avaliar a recomendação e de verificar as estruturas necessárias à continuidade do serviço. Não há, nos autos, evidência de que o MME tenha realizado tal avaliação.

73. Ademais, é relevante destacar que não há encaminhamento formal da recomendação de caducidade pela Agência ao Ministério, uma vez que, até o presente momento, foi instaurado processo tendente à caducidade, sem que a Aneel tenha se posicionado definitivamente a respeito do assunto.

74. Os riscos não avaliados são substanciais e multifacetados. O primeiro é a descontinuidade operacional durante a transição de uma operação de elevada complexidade, que envolve milhares de técnicos, sistemas integrados de gestão e operação e centenas de contratos, cujo prazo de execução segura é difícil de estimar.

75. O segundo é o custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), de magnitude bilionária, que, somado a custos de transição e a eventuais contratos emergenciais, poderia ser repassado, direta ou indiretamente, às tarifas, produzindo o efeito paradoxal de onerar o consumidor que se pretende proteger.

76. O terceiro é o risco sistêmico, pois uma caducidade sem precedentes elevaria a percepção de risco regulatório de todo o setor, com possível impacto sobre o custo de capital das distribuidoras e a atratividade de investimentos, conforme adverte a literatura de regulação econômica.

77. O quarto, por fim, é a incerteza quanto à existência de operador apto a assumir, concretamente, uma concessão dessa dimensão em condições que assegurem melhoria efetiva do serviço.

78. A boa prática regulatória recomendaria que a decisão fosse precedida de estudo de impacto abrangente, comparando os custos da caducidade (indenização, transição, riscos operacionais, impacto tarifário e risco sistêmico) com os da manutenção da concessionária sob supervisão intensificada, além de avaliar alternativas intermediárias, como a intervenção administrativa (art. 32 da Lei 8.987/1995), e de consultar o mercado sobre a existência de agentes aptos, inclusive em atenção à medida alternativa de troca de controle acionário aventada pela Aneel (peça 137). A ausência desses elementos no processo constitui vulnerabilidade relevante.

III.2. Ausência de avaliação de alternativas à caducidade

Considerações iniciais

79. O princípio da proporcionalidade, em sua vertente de necessidade, exige a demonstração de que não existem meios menos gravosos igualmente eficazes para atingir o objetivo pretendido. Três alternativas merecem exame, em ordem crescente de gravidade: a obrigação de fazer, a intervenção administrativa e a transferência de controle acionário.

A obrigação de fazer

80. Prevista nos arts. 14 e 15 da REN 846/2019, a obrigação de fazer é sanção regulatória autônoma de caráter prospectivo e corretivo, que determina ao agente a adoção de providências concretas para cessar a irregularidade ou compensar os consumidores. A REN 1.063/2023 reforçou a preferência por esse instrumento em detrimento de sanções meramente pecuniárias, alinhando o arcabouço à regulação responsiva.

81. No caso da Enel-SP, ela teria aderência direta às falhas identificadas, tais como patamares mínimos de investimento em manutenção com verificação periódica, reestruturação dos centros de operação com metas quantitativas, plano de contingência com especificações técnicas detalhadas e programas de compensação aos consumidores afetados.

82. A ausência, no processo, de tentativa prévia de imposição de obrigações de fazer específicas e vinculantes constitui oportunidade de melhoria, pois, sendo cogente, seu descumprimento configuraria nova infração autônoma e robusteceria eventual caducidade futura.

A intervenção administrativa

83. Prevista nos arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995, a intervenção é medida temporária e conservatória que não extingue o contrato, mas permite ao poder concedente assumir transitoriamente a gestão para assegurar a adequação do serviço, instaurando-se procedimento para apurar responsabilidades (art. 33) e podendo, ao final, extinguir a concessão, devolver a gestão ou afastar a administração (art. 34).

84. Busca preservar a continuidade operacional e pode funcionar como estágio intermediário da gradação sancionatória. Suas limitações, porém, não devem ser subestimadas, pois exige do poder concedente capacidade técnica e gerencial para administrar, ainda que temporariamente, operação de dimensão extraordinária, e tem caráter transitório, não resolvendo, por si só, o problema de fundo.

85. Esta Unidade Técnica já propôs, em instruções pretéritas, recomendação para que a Aneel avaliasse a possibilidade de decretação de intervenção, com estudos sobre seus riscos, impactos e consequências práticas. Tal proposta, contudo, não se consubstanciou em deliberação do Tribunal, destacando-se, dessa forma, a sua inexigibilidade, em qualquer medida, perante o jurisdicionado.

A transferência de controle acionário

86. Disciplinada pelo art. 27 da Lei 8.987/1995 e, no setor elétrico, pela REN 484/2012 (alterada pela REN 1.002/2022), a transferência de controle preserva a personalidade jurídica da concessionária e, com ela, contratos, licenças, empregos e a base de ativos, alterando apenas a titularidade do bloco de controle. Diferentemente da caducidade, elimina o risco de descontinuidade e mitiga o custo de indenização, que passa a ser assumido pelo novo controlador no mercado privado, reduzindo o risco sistêmico.

87. Registre-se que a própria Aneel, na resposta à diligência (peça 137), invocou o art. 4º-C da Lei 9.074/1995, que admite o plano de transferência de controle societário como alternativa à extinção da outorga, reconhecendo, portanto, a existência desse caminho menos gravoso. Embora o ordenamento não preveja a alienação compulsória como sanção autônoma, entende-se que a combinação entre o processo de caducidade, a suspensão da renovação (Decreto 12.068/2024) e a perda de valor do ativo cria incentivos econômicos para a alienação voluntária.

Avaliação comparativa das alternativas

88. As três alternativas compõem uma gradação de medidas disponíveis antes do recurso à caducidade. Uma abordagem regulatória integrada poderia combiná-las em sequência lógica: imposição imediata de obrigações de fazer com metas vinculantes e monitoramento intensificado; intervenção administrativa caso descumpridas; e negociação da transferência de controle caso a intervenção revelasse a inviabilidade de correção sob a gestão atual.

89. Tal escalonamento preservaria a continuidade do serviço, sinalizaria firmeza regulatória, respeitaria a proporcionalidade e tenderia a produzir resultado mais favorável ao consumidor do que a extinção abrupta. O ônus de demonstrar que a medida extrema é a única capaz de atender ao interesse público recai sobre o regulador, e passa pelo exame estruturado dessas alternativas e pela explicação fundamentada dos motivos pelos quais foram descartadas.

90. Em decorrência das constatações desta análise, propõe-se recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020: (i) que, previamente à eventual declaração de caducidade, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor frente a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).

A preparação tempestiva de uma nova licitação

91. Por fim, o exame das alternativas ficaria incompleto se não enfrentasse o cenário que se descortina caso a extinção da concessão se torne inevitável, seja pela via da caducidade, seja pelo advento do termo contratual sem prorrogação. Em quaisquer dessas hipóteses (art. 35, incisos I e III, da Lei 8.987/1995), a continuidade do serviço público essencial dependerá da assunção por novo operador, o que, em regra, pressupõe a realização de nova licitação (art. 175 da Constituição Federal e art. 2º da Lei 8.987/1995).

92. A questão é particularmente sensível no caso concreto: o Contrato de Concessão 162/1998 tem prazo de trinta anos e termo final em 2028, e o processo de prorrogação antecipada encontra-se suspenso judicialmente desde outubro de 2025, por provocação do Município de São Paulo, justamente até o desfecho definitivo da apuração de caducidade. Vale dizer, tanto na hipótese de caducidade quanto na de não prorrogação ao fim do prazo, a realização de novo certame não é hipótese remota, mas desdobramento provável e próximo.

93. Esse desdobramento já é antecipado pelo próprio marco regulatório: o Decreto 12.068/2024 disciplina não apenas a prorrogação das concessões de distribuição, mas também o procedimento licitatório aplicável às concessões não prorrogadas ou extintas, exigindo o compromisso imediato com metas mais rígidas de qualidade e de eficiência na recomposição do

serviço. Daí por que a mesma diligência que esta análise reclama para a avaliação dos impactos da caducidade deve estender-se ao planejamento tempestivo do certame.

94. Não basta deflagrar a extinção sem que estejam minimamente equacionados os parâmetros técnicos e econômicos da licitação, como a modelagem do leilão, as condições do edital e do novo contrato, as metas de qualidade (inclusive para eventos de Situação de Emergência, suprindo a lacuna regulatória apontada nesta instrução), as obrigações de investimento, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis e a atratividade do certame, sob pena de licitação deserta ou de vácuo na operação.

95. O planejamento antecipado da licitação é, a um só tempo, condição de exequibilidade da própria caducidade e instrumento de proteção da continuidade do serviço, convertendo uma postura reativa em atuação regulatória prospectiva.

96. Ademais, tendo em vista o termo final do Contrato de Concessão 162/1998 e a suspensão judicial da prorrogação antecipada, propõe-se recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020: que, independentemente do desfecho do processo de caducidade, desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários a eventual nova licitação (art. 175 da Constituição Federal, art. 2º da Lei 8.987/1995 e Decreto 12.068/2024), inclusive as metas de qualidade para eventos de Situação de Emergência, de modo a assegurar a continuidade do serviço público.

CONCLUSÃO

97. O processo de caducidade da concessão da Enel-SP revela tensão fundamental entre a necessidade legítima de a Aneel garantir a prestação adequada de serviço público essencial e a obrigação de assegurar previsibilidade, proporcionalidade e isonomia no exercício do poder sancionador. As respostas à diligência (Ofício 71/2026-AIN/ANEEL) esclareceram pontos relevantes, mas não afastaram as principais vulnerabilidades do processo.

98. A Aneel tem razão ao afirmar que o serviço apresentou deficiências graves e recorrentes, pois o histórico de penalizações, a degradação física da rede, o subinvestimento crônico no PMSO, evidenciado pela queda dos gastos reais frente ao regulatório, a saturação dos centros de operação e a precariedade dos registros são fatos documentados que configuram quadro preocupante de degradação sistemática. Não se trata, portanto, de absolver a concessionária, que falhou reiteradamente.

99. A Enel-SP, por sua vez, apresenta argumentos tecnicamente relevantes sobre a evolução de seus indicadores, as ressalvas metodológicas das comparações, a ausência de critérios regulatórios prévios e a utilização de parâmetros subjetivos. Tais aspectos, conquanto pertinentes, foram observados por esta Unidade Técnica sem que sobre eles se aprofundasse a presente instrução, que priorizou o exame da ausência de avaliação dos impactos da medida e da ausência de avaliação de alternativas, sem prejuízo de sua análise em momento posterior.

100. Desse modo, o ponto mais sensível e que constitui a principal contribuição deste exame, é a ausência de avaliação dos impactos da caducidade. A extinção de concessão que atende cerca de 8,2 milhões de unidades consumidoras, medida inédita no setor de distribuição, encerra riscos relevantes, como a descontinuidade na transição, a indenização de bens reversíveis com possível repasse tarifário, o risco sistêmico e a incerteza quanto à existência de operador apto, que não foram avaliados nem pela Aneel, que os atribuiu ao poder concedente, nem, até o momento, pelo MME. Há o risco concreto de que a medida adotada para proteger o usuário venha, paradoxalmente, a prejudicá-lo ainda mais.

101. Assim, sem prejuízo do reconhecimento das falhas reiteradas da concessionária, a higidez da decisão recomenda que a caducidade seja precedida de análise estruturada de seus impactos sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, bem como do exame fundamentado de alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer, a intervenção

administrativa e a transferência de controle acionário, de modo a demonstrar que a medida extrema traz benefício líquido ao consumidor.

102. Nesse contexto, o TCU atua como controle de segunda ordem, com vistas a assegurar que a decisão do poder concedente seja tecnicamente fundamentada e alinhada à regulação consequencialista, preservando o interesse do consumidor e a continuidade do serviço público.

103. Acresce a essa avaliação uma dimensão prospectiva incontornável: como o Contrato de Concessão 162/1998 tem termo final em 2028 (peça 117, p. 8) e a prorrogação antecipada está suspensa judicialmente, a continuidade do serviço dependerá de nova licitação tanto no cenário de caducidade quanto no de não prorrogação.

104. Por isso, a mesma diligência exigida para a avaliação de impactos recomenda que a Aneel, já que propõe a caducidade, auxilie no desenvolvimento, desde logo, dos parâmetros técnicos e econômicos e os estudos necessários ao futuro certame, inclusive as metas de qualidade para eventos extremos, aptas a suprir a lacuna regulatória apontada, de modo que a extinção da concessão, por qualquer via, não exponha cerca de 8,2 milhões de unidades consumidoras a um vácuo de operação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

105. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Gabinete do Exmo. Ministro Augusto Nardes, propondo:

106. recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995); e

b) tendo em vista o termo final do Contrato de Concessão 162/1998 e a suspensão judicial da prorrogação antecipada, e independentemente do desfecho do processo de caducidade, desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários a eventual nova licitação da concessão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei 8.987/1995 e do Decreto 12.068/2024, contemplando, ao menos, a modelagem do certame, as condições do edital e do novo contrato de concessão, as metas de qualidade e de eficiência na recomposição do serviço, inclusive para eventos de Situação de Emergência, de modo a suprir a lacuna regulatória apontada nesta análise, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995) e as condições de atratividade do certame, de modo a assegurar a continuidade do serviço público em cenário de caducidade ou de não prorrogação do contrato;

107. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado informando que as recomendações ora propostas serão monitoradas; e

108. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante, à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao Ministério de Minas e Energia (MME)."

10. Por fim, estando os autos conclusos derradeiramente em meu Gabinete, a Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/SP) solicitou ingresso na qualidade de interessado neste processo, bem como o acesso aos documentos tarjados de "sigilo", sob a fundamentação de que sua participação "*se torna fundamental para assegurar o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e a correta elucidação dos fatos*" (peça 154).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) para apurar as causas dos sucessivos blecautes ocorridos na rede de distribuição de energia elétrica do estado de São Paulo, iniciados no final de 2023, e para acompanhar as medidas corretivas e punitivas adotadas pelo Governo Federal, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em face da concessionária Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP), atual denominação da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.

2. De início, cabe ressaltar que o **contrato de concessão atual foi assinado no ano de 1998 e, considerando o prazo de 30 anos de vigência, encontra-se próximo ao seu final**. Desse modo, é extremamente importante que o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) estejam atentos a todas as ocorrências identificadas no desempenho da concessionária para que avaliem a melhor solução a ser adotada para a **continuidade da prestação desse serviço público a toda a população paulista com a qualidade esperada, principalmente porque as definições fixadas neste momento impactarão fortemente o principal Estado do país em termos econômicos nas próximas décadas**.

2.1. A Enel Distribuição São Paulo (Enel-SP) opera sob o Contrato de Concessão 162/1998-Aneel, cujo termo final ocorrerá em 15/6/2028 (peça 117, p. 8).

2.2. Essa concessão abarca 24 municípios da região metropolitana de São Paulo, inclusive a capital, e atende aproximadamente 8,2 milhões de unidades consumidoras (UCs), sendo a maior concessão de distribuição de energia elétrica do país, com elevada densidade demográfica, intensa arborização e predominância de rede aérea (cerca de 94%), atributos que amplificam os efeitos de eventos climáticos e permeiam toda a discussão (peças 123-124; peça 137, p. 7).

2.3. Desde a aquisição pelo grupo Enel, em 2018, a **concessionária acumulou penalidades de R$ 320,8 milhões e desempenho reiteradamente insatisfatório em sucessivos Planos de Resultados** (NT 166/2025-SFT/ANEEL, peça 102, Quadro 3).

2.4. Apesar desse contexto, a Enel requereu, por meio da Carta SP 095-2025-RB, a **antecipação dos efeitos de prorrogação do Contrato de Concessão de Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica nº 162/1998**.

3. No presente trabalho, reputo importante que este Tribunal forneça um retrato seguro do cenário encontrado em São Paulo a fim de contribuir com a mencionada agência nos estudos a serem empreendidos para a definição da aludida solução.

4. Cabe mencionar que o MME publicou o Decreto 12.068/2024, que regulamentou a licitação e a eventual prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica, com critérios para a avaliação da extensão dessas concessões e das diretrizes para termo aditivo ao contrato de concessão, no intuito de proporcionar a melhoria da qualidade dos serviços e da saúde financeira das concessionárias de distribuição.

5. Vale lembrar que o **controle realizado por este Tribunal na área de concessões públicas é de segunda ordem, uma vez que sua fiscalização tem por base a verificação da atuação da agência reguladora, em especial no tocante aos padrões de qualidade do serviço público prestado pela concessionária a seus consumidores**.

6. Vale lembrar, ainda, que o Poder Concedente, no caso a União, representada pelo Ministério das Minas e Energia nesse caso, assessorado pela Agência Reguladora (Aneel), tem o dever de acompanhar a mencionada qualidade dos serviços e, em casos graves, de acordo com a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação desses serviços ou, até mesmo, declarar a caducidade do contrato.

7. A respeito do tema, destaco que esta Corte realizou auditoria operacional sobre a sustentabilidade das concessões de distribuição de energia elétrica (TC 005.700/2024-8), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tendo prolatado o Acórdão 2.008/2025, do Plenário. Nesse processo, um dos quesitos examinado referiu-se à correlação entre três eixos essenciais ao setor de distribuição, que são a qualidade do serviço prestado, a gestão econômico-financeira da distribuidora e os impactos tarifários, como apontado para o caso da Enel-SP.

8. Também não pode ser esquecido o teor do Acórdão 280/2026 deste Plenário, que cuidou de auditoria operacional em face do potencial impacto no desempenho das agências reguladoras decorrente de insuficiência organizacional em virtude de potencial déficit no quadro de pessoal e no orçamento, levando a ações reduzidas nas áreas de fiscalização e regulação, ocasião em que foram formuladas diversas determinações e recomendação aos Ministérios e órgãos públicos que tratam da matéria.

9. Feitas essas breves considerações, retorno à análise do caso de São Paulo.

II - CONTEXTUALIZAÇÃO

10. A Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear deste Tribunal (AudElétrica) realizou inspeção inicial para avaliação do apagão ocorrido no final de 2023 e identificou a necessidade de recomendações aos órgãos competente para o aprimoramento da qualidade dos serviços (peças 64 a 66).

11. Ao final de 2024, incidente ainda mais grave ocorreu em diversas cidades do Estado de São Paulo, com prejuízo a milhares de cidadãos paulistanos. Na condição de Relator deste trabalho, estive na capital paulista para reuniões com o objetivo de ouvir os diversos interessados na solução do grave problema ocorrido em face da falta de energia após o temporal.

12. Participei de reuniões com o Governador de São Paulo e com Prefeitos de diversos municípios afetados, com o Presidente da Aneel e com o Presidente da ENEL S.A, concessionária responsável pelo gerenciamento da matéria. Nessas reuniões, foram apresentados fatos graves e inadmissíveis em face da falta de energia elétrica que afetaram a maior cidade do Brasil e da América do Sul, capital do Estado de São Paulo e responsável por 1/3 do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

13. Houve a interrupção do fornecimento de energia elétrica em vários municípios do Estado decorrente de chuvas e fortes ventos, com impacto direto em aproximadamente 3 milhões de consumidores. O atendimento da concessionária em relação a esse grave problema foi lento. Muitos consumidores ficaram aguardando o reestabelecimento durante dias. Após cinco dias desse apagão, ainda restavam 200.000 consumidores sem o devido atendimento.

14. As **consequências dessa falta de energia por longo período se mostraram gravíssimas em face de prejuízos vultosos à sociedade: impacto negativo na indústria e comércio, perda de alimentos, medicações e vacinas, cancelamentos de reservas em hotéis e restaurantes são apenas alguns exemplos**. Nesse sentido, a ausência de energia prejudicou também o fornecimento de água para a população em virtude da dificuldade do bombeamento feito pela Sabesp. Segundo a Fecomércio-SP, apenas um dos apagões causou R$ 1,65 bilhão em prejuízos ao varejo e aos serviços da cidade de SP.

15. Diante da gravidade daquele cenário, agravada pela ausência de informações que deveriam ser prestadas pela ENEL a todos os órgãos públicos que detêm competências para atuar nesses casos graves, este Plenário aprovou o Acórdão 2.191/2024, nos seguintes termos:

"*9.1. determinar cautelarmente à Aneel, sem oitiva prévia, com base no artigo 276 do Regimento Interno do TCU, que operacionalize imediatamente, junto à Enel-SP, o compartilhamento das informações em tempo real do centro de operações da distribuidora com a própria Agência, a Arsesp, o Governo de São Paulo e os municípios afetados pelos sucessivos apagões para que os serviços possam ser continuamente monitorados com maior celeridade, ampliando a articulação dos*

agentes públicos envolvidos com o atendimento dos usuários, fixando prazo de quinze dias para que se pronuncie a respeito da matéria;

9.2. restituir os autos à AudElétrica para o aprofundamento dos estudos relativos aos novos indícios de irregularidades constatados com o novo apagão."

16. Em sua nova instrução (peças 84 a 86), transcrita no relatório precedente, a AudElétrica atestou que a Aneel cumpriu o comando do retromencionado acórdão. No entanto, diante do agravamento da situação, a unidade técnica propôs um conjunto de medidas mais extremas a exemplo da decretação de intervenção na concessionária.

17. O histórico recente demonstra uma escalada nas falhas de prestação do serviço. Em termos sancionatórios, a Agência emitiu, em 21/10/2024, o Termo de Intimação 49/2024-SFT, apontando o descumprimento do plano de contingência e a caracterização da prestação inadequada do serviço, e apontou quatro falhas: (*i*) falhas no restabelecimento do fornecimento, evidenciadas nos eventos de 3/11/2023 e 11/10/2024; (*ii*) elevado tempo médio de atendimento às ocorrências emergenciais (TMAE); (*iii*) elevada quantidade de interrupções com duração superior a 24 horas; e (*iv*) falhas no planejamento e na execução do plano de contingências (peça 110, p. 6; peça 101, p. 6).

18. A Enel-SP, intimada a apresentar Plano de Recuperação, protocolou a sua proposta em 21/11/2024, que contemplou contratações, ampliação da frota, intensificação de podas (de 56 mil para 143 mil por mês), aquisição de geradores e melhorias no atendimento, com acompanhamento semanal pela SFT e pela Arsesp (peça 110, p. 3).

19. Em 19/12/2024, por meio da NT 254/2024-SFT/ANEEL, a Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica (SFT) avaliou o Plano e reconheceu aderência apenas parcial, registrando que as metas não cobriam a totalidade dos requisitos do Termo de Intimação. Destaca-se que, oportunamente, que foi nessa nota que a SFT sugeriu, como resultado objetivo, que ao menos 80% das UCs fossem restabelecidas em até 24 horas nos eventos de grande porte (peça 137, p. 2 e 5, parágrafos 6 e 18; íntegra relacionada na peça 135).

20. Ao longo de 2025 ocorreram novos eventos, entre os quais a interrupção de mais de 200 mil UCs em janeiro e o evento climático de setembro. Pela NT 166/2025-SFT/ANEEL, de 15/9/2025, a Agência constatou redução de 37% no Tempo Médio de Preparação (TMP) e de 14,6 pontos percentuais no percentual de interrupções superiores a 24 horas, mas ressalvou que tais avanços ocorreram no período seco e recomendou estender o acompanhamento do Termo de Intimação até março de 2026 (peça 102, p. 2 e 13). Em 4/11/2025, a Diretora-Relatora Agnes da Costa votou pela extensão do prazo até 31/3/2026, acompanhada pelos Diretores Sandoval Feitosa e Willamy Frota, tendo o Diretor Gentil Nogueira pedido vista (peça 137, p. 2-3).

21. Em 10/12/2025, contudo, novo evento climático extremo atingiu a região metropolitana de São Paulo e afetou cerca de 4,42 milhões de UCs. Em consequência, a Aneel, por intermédio da NT 9/2026-SFT/ANEEL, de 11/2/2026, reputou insatisfatória a atuação da Enel-SP, registrando 759.304 UCs com interrupção superior a 24 horas (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafos 31 e 78, peça 138; NT 36/2026-SFT/ANEEL, p. 3, peça 135).

22. **No plano federal, despacho do Presidente da República publicado no Diário Oficial da União de 12/1/2026 determinou providências relativas às falhas na prestação do serviço, do que resultaram a Portaria Normativa AGU 206/2026 e a constituição de grupo de trabalho (peça 117, p. 9-10)**.

23. Reavaliadas as considerações da concessionária, **a NT 36/2026-SFT/ANEEL, de 19/3/2026, concluiu que as medidas do Plano de Recuperação não foram suficientes para sanar, estruturalmente, as falhas que motivaram o Termo de Intimação 49/2024-SFT** e, caracterizado o esgotamento da gradação sancionatória da REN 846/2019, **recomendou a instauração do processo de caducidade** (peça 117, p. 14-16; relacionada na peça 135).

24. A despeito de judicializações que buscaram paralisar o rito administrativo — a exemplo do Mandado de Segurança 1026646-39.2026.4.01.3400, cuja liminar foi prontamente revogada pelo Poder Judiciário em 25 de março de 2026 —, o processo retomou seu trâmite legal.

25. Em 7/4/2026, o Diretor Gentil Nogueira apresentou Voto-Vista recomendando a instauração de procedimento tendente à caducidade da concessão, com fundamento na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão 162/1998; no art. 6º, §1º, c/c o art. 31, I e IV; e no art. 38, §1º, I, II e VI, da Lei 8.987/1995 (Voto-Vista, p. 44-45 e 49; peça 140).

26. Por fim, em instruções posteriores em face de novos fatos, também transcritas no relatório precedente, a AudElétrica promoveu alguns ajustes pontuais em sua proposta inicial, até mesmo pela recorrência dos blecautes em épocas de chuva.

27. Historiados os fatos, passo a decidir.

28. Entendo pertinentes as análises realizadas pela unidade técnica, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e ajustes apresentados a seguir.

29. Cabe destacar que parte das atividades de fiscalização do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), como no caso dos serviços de distribuição, pode ser descentralizada pela Aneel às agências estaduais, por meio de convênios de cooperação, conforme delineado nos artigos 20 e 21 da Lei 9.427/1996. A regulamentação desses dispositivos foi materializada por meio da Resolução Normativa (REN) 914/2021, a qual "*estabelece os procedimentos para a delegação de competências da Aneel aos Estados e ao Distrito Federal, para a execução de atividades descentralizadas em regime de gestão associada de serviços públicos*".

30. No Estado de São Paulo, o Convênio de Cooperação foi celebrado pela Aneel com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp) em 9/11/2011 (peça 18), razão pela qual a agência estadual também é responsável por fiscalizar as sete concessionárias e as doze permissionárias de distribuição de energia elétrica atuantes no estado, inclusive a Enel-SP, que é responsável pelo fornecimento de energia em 24 municípios do estado, dentre eles a capital, onde se verificou a maior demora para reestabelecimento total da energia após o blecaute de 3/11/2023.

31. Desse modo, as fiscalizações nas sete concessionárias de distribuição relacionadas aos blecautes podem ser realizadas pela Arsesp, devendo essas atividades descentralizadas serem analisadas pela Aneel com base no contrato de metas celebrado entre as agências, em especial quanto ao cumprimento da legislação federal.

III – DAS QUESTÕES ESTRATÉGICAS PARA A ANÁLISE DA MATÉRIA

32. **Existem duas questões estratégicas a serem avaliadas nestes autos:**

a) quais ações estão sendo adotadas pelos órgãos públicos responsáveis, em especial o MME e a Aneel, na fiscalização do atual contrato com a Enel S/A, diante dos enormes prejuízos ocasionados aos cidadãos paulistas em face dos diversos blecautes ocorridos nos últimos anos?; e

b) quais ações estão sendo executadas pelos aludidos órgãos para a realização de estudos com vistas a garantir o fornecimento adequado de energia em São Paulo para os próximos 30 anos, após o vencimento do contrato em andamento com a ENEL S/A?

33. **Essas duas questões acabam por estar relacionadas, uma vez que as falhas e irregularidades identificadas no contrato em andamento serão de grande valia para a correção e ajustes dos futuros pactos para o fornecimento de energia em São Paulo**.

34. Por esse motivo e para facilitar o entendimento das medidas a serem deliberadas por esta Corte, entendi oportuno tratar da matéria neste voto em tópicos distintos, ciente de que, conforme já registrado, o controle realizado por este Tribunal na área de concessões públicas é de segunda ordem.

IV – DO CONTRATO EM ANDAMENTO COM A ENEL

35. Conforme mencionado anteriormente, o atual contrato de concessão em São Paulo foi assinado no ano de 1998 e, considerando o prazo de 30 anos de vigência, encontra-se próximo ao seu final. A Enel assumiu a distribuição de energia em São Paulo em 2018 após comprar a empresa estatal Eletropaulo, em leilão na B3, ou seja, não houve licitação específica para a concessão que se aprecia.

36. O elevado tempo decorrido desde o início do atual contrato e a deficiência/insuficiência de cláusulas contratuais mais severas em termos de desempenho da contratada e de aplicação de sanções representam alguns dos fatores causadores do grave quadro atual dos serviços prestados.

36.1. Importante registrar que, apesar de a Aneel ter competência para aplicação de multas à concessionária em casos de deficiências no serviço de reestabelecimento da energia, muitas delas questionadas junto ao Poder Judiciário pela Enel, **os prejuízos bilionários suportados pelos consumidores somente podem ser compensados em ações judiciais individuais junto aos Tribunais**. Tais ações demandam novos gastos e consomem elevado tempo para a serem concluídas, o que acaba desencorajando os prejudicados na adoção de medidas ressarcitórias.

36.2. Entendo que esse grave contexto em prejuízo aos consumidores, conforme demonstrou a unidade técnica em suas sucessivas instruções, **acaba por incentivar a concessionária a buscar redução desmedida de custos operacionais com vistas à maximização de lucro. Por consequência, a estrutura de atendimento à população em momentos críticos fica severamente prejudicada**, o que reforça a necessidade de uma fiscalização adequada por parte da Aneel e a adoção das medidas judiciais cabíveis.

36.3. Diante dessa situação, pertinente o registro da unidade técnica no sentido de que se "*após R$ 320,8 milhões em multas, nove Planos de Resultados (sete insatisfatórios) e um Termo de Intimação, não se demonstrou regularização definitiva, a questão que a proporcionalidade impõe não é se a caducidade é severa demais, mas se manter indefinidamente medidas ineficazes é compatível com a proteção do usuário*".

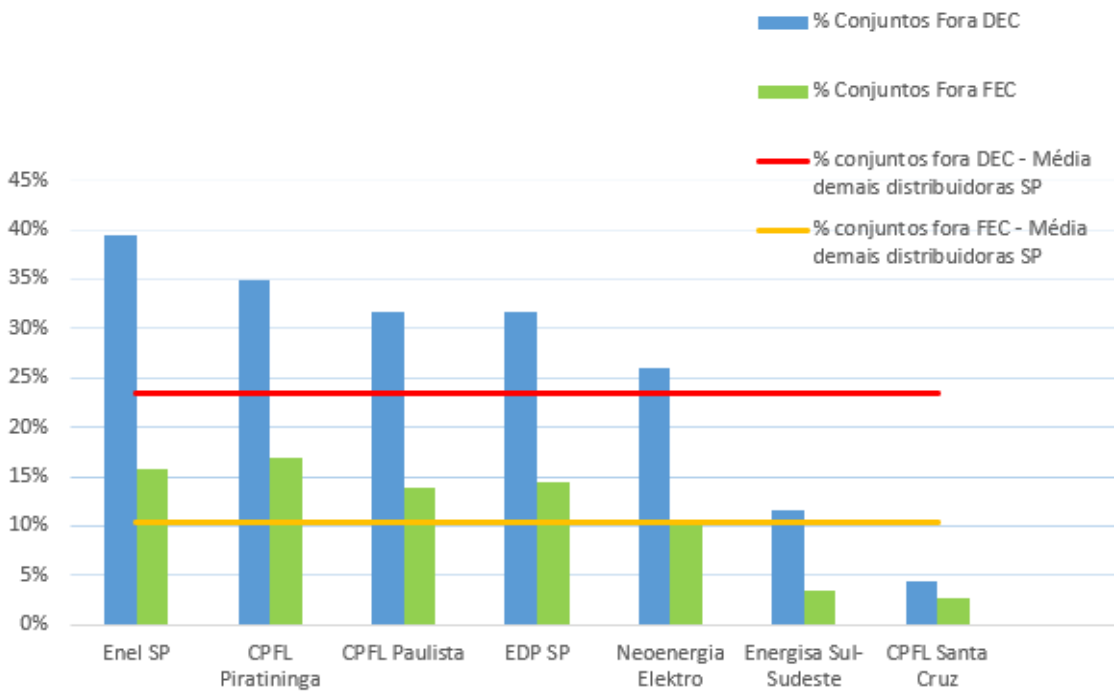
IV.1. INDICADORES E METAS CONTRATUAIS

37. Em sua instrução inicial, a AudElétrica realizou uma análise sistêmica nos indicadores dos serviços prestados pela Enel para avaliar a qualidade dos serviços e o desempenho comparativo com outras concessionárias que atuam no mesmo ramo.

38. A unidade técnica avaliou os indicadores DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) globais anuais, que são parâmetros contratuais objetivos utilizados para avaliar a qualidade dos serviços prestados e, se necessário, embasar a abertura de processo para declaração de caducidade da concessão. Essa análise revelou que, desde o início da gestão da empresa na concessão, esses indicadores têm apresentado uma tendência de piora na prestação do serviço.

39. Embora só tenha descumprido o limite do DEC global anual no ano de 2020, é importante considerar o percentual de conjuntos fora dos limites estabelecidos por esses indicadores. O Gráfico a seguir demostra que, para a Enel-SP, as médias dos percentuais de conjuntos fora dos limites estabelecidos entre janeiro de 2018 e maio de 2024 foram bastante superiores às médias das demais distribuidoras do estado.

Gráfico – Percentual de conjuntos fora dos limites estabelecidos de DEC e FEC entre 1/2018 e 5/2024

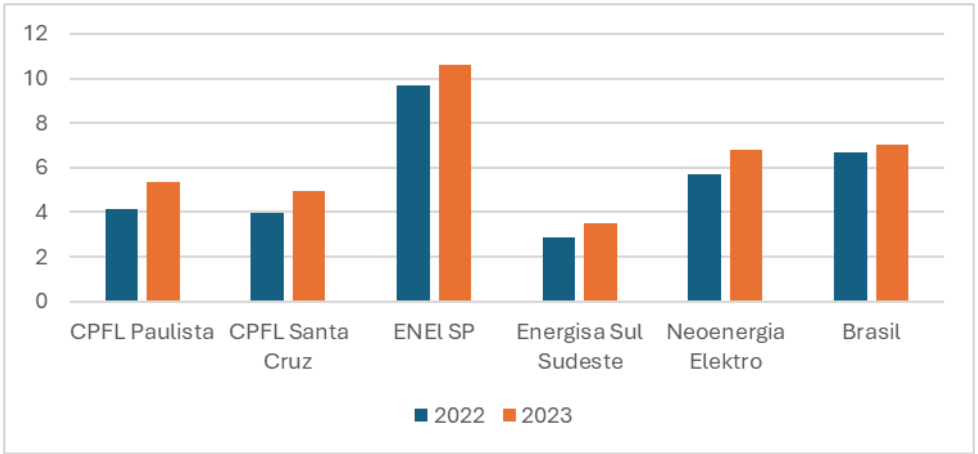


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do *hub* da distribuição

40. Em acréscimo, em uma avaliação mais detalhada, outros indicadores mostraram que houve piora da qualidade dos serviços, conforme ilustram os gráficos a seguir elaborados pela unidade técnica:

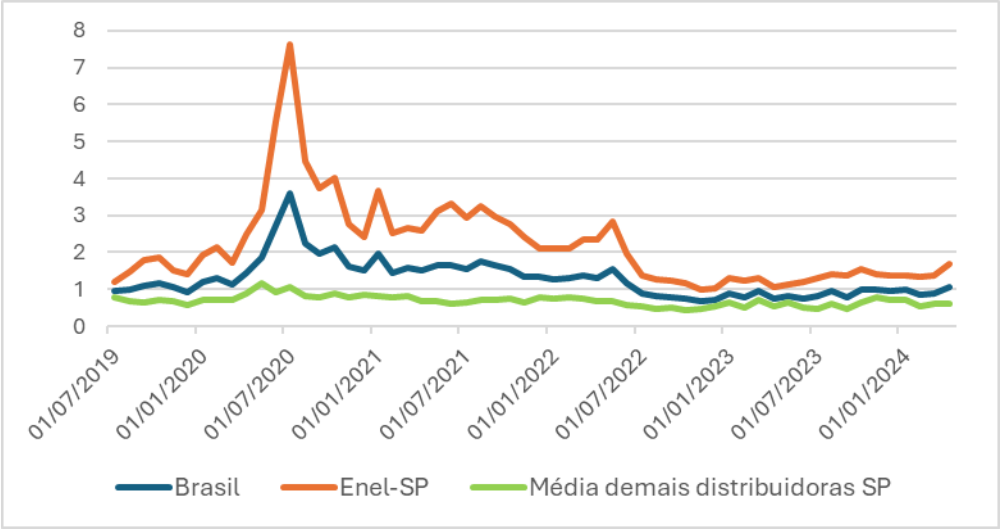
40.1. o tempo médio de restabelecimento de interrupções da Enel-SP tem apresentado um resultado pior que a média Brasil e que a média das outras concessionárias do estado de São Paulo para os anos de 2022 e 2023:

Gráfico - Tempo médio de restabelecimento de interrupções (horas).



40.2. a Quantidade Relativa de Reclamações (QRT) da Enel-SP é superior à média do Brasil e à média das demais concessionárias distribuidoras de São Paulo:

Gráfico – Quantidade relativa de reclamações totais da Enel-SP, Brasil e demais distribuidoras de São Paulo.



40.3. o Índice Aneel de Satisfação (Iasc) traz a Enel-SP na penúltima colocação entre as distribuidoras da região Sudeste com mais de quatrocentas mil unidades consumidoras:

Tabela – Iasc das distribuidoras da região Sudeste com mais de 400 mil unidades consumidoras.

Ranking Satisfação por Categoria Selecionada

Distribuidora	Satisfação	Rank	Posição	Variação
CPFL Santa Cruz	65,03	1	0	-2,42%
Energisa Sul-Sudeste	63,72	2	0	0,47%
CPFL Paulista	63,56	3	0	1,71%
Neoenergia Elektro	62,79	4	0	1,96%
CPFL Piratininga	62,50	5	0	1,88%
Energisa Minas-Rio	62,45	6	7	-100,00%
Cemig	60,45	7	1	4,60%
EDP SP	59,93	8	-2	-0,59%
EDP ES	59,35	9	-2	-0,68%
Sudeste acima de 400 mil unidades consumidoras	59,27	10	-1	2,81%
Light	53,15	11	0	12,01%
Enel SP	52,26	12	-2	6,05%
Enel RJ	49,64	13	-1	5,26%

40.4. o combate às perdas se tornou menos eficiente desde 2018, comparando-se a Enel-SP com o *benchmarking* regulatório:

Tabela - % Perdas Realizadas (-) % Perdas Regulatórias.

N	Empresa	2018	2019	2020	2021	2022	Menor => Melhor	2022
1	Roraima							-4,8%
2	Energisa AC							-3,1%
3	Energisa MR							-2,1%
4	Energisa TO							-1,6%
5	CPFL Jaguari							-1,1%
6	Energisa MS							-1,1%
7	Energisa SS							-1,0%
8	Neo Cosern							-1,0%
9	EQTL PI							-0,9%
10	Celesc-Dis							-0,8%
11	EQTL AL							-0,6%
12	Energisa SE							-0,6%
13	Energisa PB							-0,6%
14	Neo Elektro							-0,5%
15	Copel-Dis							0,0%
16	RGE Sul							0,5%
17	EQTL PA							0,6%
18	Cemig-D							0,8%
19	EQTL MA							0,8%
20	EQTL GO							1,0%
21	Neo Coelba							1,0%
22	CPFL Pirat.							1,1%
23	EDP SP							1,1%
24	Neo Brasília							1,3%
25	CPFL Paulista							1,3%
26	Energisa RO							1,6%
27	Neo Pernamb.							1,7%
28	Enel SP							1,8%
29	Energisa MT							1,9%
30	EDP ES							2,1%
31	Enel CE							2,6%
32	Enel RJ							4,1%
33	EQTL RS							4,6%
34	Light Sesa							4,6%
35	Amazonas							9,9%
36	EQTL AP							10,1%

N	Empresa	2018	2019	2020	2021	2022	Menor => Melhor	2022
37	Nova Palma							-4,4%
38	Demei							-4,0%
39	Dmed							-3,3%
40	Cooperal.							-1,3%
41	Hidropan							-1,1%
42	Urussanga							-0,9%
43	Mux Energia							-0,7%
44	Dcelt							0,4%
45	Sulgipe							0,7%
46	Forcel							0,9%
47	João Cesa							1,8%
48	Cocel							2,5%
49	Eletrocar							3,0%
50	Santa Maria							3,6%
51	Chesp							4,9%
	Média Simples							0,7%
	Privado - Média Simples							0,9%
	Estatal - Média Simples							-0,2%

Quartil por ano e entre pequenas e grandes empresas

1º	2º	3º	4º

Fonte: Relatório de Indicadores de Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras (peça 53, p. 21).

40.5. o indicador de eficiência, referente aos custos com Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação (PMSO) demonstra que a empresa gastava, em 2018, 37,9% a mais que o *benchmarking* e passou a gastar 10% a menos que o *benchmarking* em 2023, em relação aos seus custos de PMSO, o que pode ser uma das causas da piora da qualidade dos serviços prestados.

Tabela - Eficiência: PMSO Caixa Ajustado Sem Geração e Sem Aluguéis UDM / PMSO Regulatório UDM – R$ milhões

N	Empresa	2018	2019	2020	2021	2023	Set/23	2018	2019	2020	2021	2022	Set/23	Menor => Melhor	PMSO Realiz Set/23	PMSO Reg Set/23	(PMSO Realiz / PMSO Reg) -1
1	EQTL PA	-5,2%	-0,1%	-16,3%	-21,9%	-29,9%	-39,6%								962	1.593	-39,6%
2	Energisa SE	-14,1%	-13,4%	-22,2%	-27,4%	-40,4%	-32,8%								240	357	-32,8%
3	Neo Cosern	13,1%	-4,0%	-4,3%	-17,3%	-24,8%	-29,2%								402	568	-29,2%
4	Energisa MS	27,5%	13,4%	1,2%	-14,0%	-26,9%	-27,1%								595	817	-27,1%
5	Energisa MT	11,8%	7,2%	-5,9%	-7,5%	-21,9%	-25,1%								1.006	1.344	-25,1%
6	Energisa PB	-14,1%	-14,2%	-22,1%	-22,5%	-25,4%	-24,3%								402	531	-24,3%
7	CPFL Pirat.	15,8%	8,7%	-6,4%	-10,2%	-22,5%	-24,3%								595	787	-24,3%
8	Neo Elektro	-12,8%	3,4%	6,7%	-11,6%	-23,4%	-24,2%								1.017	1.341	-24,2%
9	EQTL AL	54,5%	-5,2%	-20,5%	-20,9%	-26,6%	-22,4%								390	503	-22,4%
10	EDP SP	20,3%	-2,6%	8,9%	-19,6%	-16,7%	-18,1%								754	921	-18,1%
11	Energisa SS	-5,3%	-4,1%	-12,8%	-10,7%	-15,7%	-15,6%								257	305	-15,6%
12	CPFL Paulista	12,9%	4,6%	-5,3%	-13,4%	-13,1%	-15,1%								1.783	2.100	-15,1%
13	Energisa TO	3,7%	-1,9%	-9,8%	-12,6%	-16,2%	-15,0%								396	466	-15,0%
14	RGE Sul	17,6%	18,0%	5,5%	-8,7%	-14,4%	-14,9%								1.341	1.575	-14,9%
15	EQTL PI	64,5%	-25,9%	-37,8%	-2,4%	-25,9%	-11,8%								530	601	-11,8%
16	Neo Coelba	17,7%	17,1%	3,0%	-1,3%	-13,8%	-11,4%								2.115	2.387	-11,4%
17	Enel SP	37,9%	9,4%	14,9%	7,1%	-7,7%	-10,8%								3.011	3.377	-10,8%
18	EQTL MA	-7,3%	5,6%	1,7%	-10,1%	-15,5%	-10,4%								802	895	-10,4%
19	Roraima	142,3%	242,4%	40,9%	25,6%	-8,8%	-6,1%								132	141	-6,1%
20	EDP ES	23,3%	19,6%	19,0%	-5,3%	-3,8%	-3,8%								693	721	-3,8%
21	Energisa MR	-4,4%	-3,2%	-4,0%	-5,8%	-3,6%	-1,6%								205	209	-1,6%
22	Energisa AC	56,3%	58,9%	75,4%	19,6%	-6,5%	-0,4%								199	200	-0,4%
23	CPFL Jaguari	-10,9%	-8,2%	-9,8%	-1,4%	2,6%	-0,2%								190	191	-0,2%
24	Amazonas	16,3%	-8,2%	107,4%	37,6%	31,4%	-0,2%								897	899	-0,2%
25	Neo Pernamb.	26,2%	17,9%	17,2%	13,1%	5,3%	5,2%								1.184	1.126	5,2%
26	Cemig-D	7,0%	46,7%	7,7%	-4,1%	-0,3%	5,4%								3.706	3.517	5,4%
27	Copel-Dis	43,3%	35,2%	36,8%	23,9%	52,3%	5,8%								1.891	1.787	5,8%
28	Celesc-Dis	19,6%	21,5%	22,8%	22,8%	15,9%	7,1%								1.386	1.294	7,1%
29	EQTL GO	-9,1%	25,7%	21,5%	39,0%	21,6%	11,2%								1.474	1.326	11,2%
30	Energisa RO	327,7%	84,1%	72,0%	44,7%	39,6%	19,2%								515	432	19,2%
31	Neo Brasília	53,7%	44,7%	28,4%	12,6%	24,5%	23,6%								462	374	23,6%
32	EQTL AP	123,8%	55,0%	60,8%	114,4%	-17,7%	23,9%								213	172	23,9%
33	Enel CE	-4,1%	-4,6%	33,7%	20,7%	14,0%	28,2%								1.692	1.320	28,2%
34	EQTL RS	107,6%	145,1%	166,7%	65,2%	39,9%	42,6%								738	518	42,6%
35	Enel RJ	34,4%	71,0%	107,6%	139,1%	94,5%	107,5%								1.755	846	107,5%
36	Light Sesa	50,0%	108,4%	62,1%	37,2%	222,1%	235,3%								4.736	1.413	235,3%

Fonte: Relatório de Indicadores de Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras (peça 53, p. 12).

41. É possível identificar, portanto, que, apesar de o DEC e o FEC globais terem evoluído ao longo dos anos, o exame de outros indicadores ilustra que a melhora da saúde financeira da empresa se deu em detrimento dos gastos com pessoal e manutenção (PMSO), o que repercutiu negativamente nos últimos anos sobre alguns parâmetros, como a necessidade de resposta tempestiva da distribuidora a ocorrências emergenciais.

42. Desse modo, conforme observa a AudElétrica:

"(...) *apesar de a Enel-SP apresentar os indicadores globais abaixo do limite contratual, restou evidente a piora no atendimento a ocorrências emergenciais, que se encontra configurada não só pela elevação dos tempos médios de atendimento (TMAE), mas também pelo aumento da quantidade de interrupções com durações excessivas (maiores que 24h de duração) verificadas na concessão. O parâmetro de qualidade no atendimento às ocorrências emergenciais também faz parte das Regras e Procedimentos de Distribuição – Prodist, em relação à qualidade do serviço público de distribuição*."

43. Nesse cenário, percebe-se que a **Enel-SP reduziu a qualidade dos serviços prestados desde que assumiu a concessão, com degradação em relação ao atendimento às ocorrências emergenciais nos últimos três anos, se destacando como a distribuidora mais mal avaliada pelos consumidores do estado de São Paulo e como a segunda pior distribuidora da Região Sudeste** (na categoria de distribuidoras com mais de 400 mil unidades consumidoras).

44. Existe potencial relação direta de causalidade entre a redução dos gastos com PMSO e a demora no reestabelecimento do fornecimento de energia que precisa ser investigado pela Aneel, visto que não se sabe exatamente quais mudanças na estrutura de manutenção emergencial foram realizadas

pela Enel-SP, tampouco qual o risco assumido pela concessionária em razão dessas mudanças.

45. Por essa razão, necessário que a Aneel aprimore as metas contratuais de desempenho da concessionária que dará seguimento aos serviços após o término da vigência do atual contrato de concessão no Estado de São Paulo, tema que será aprofundado posteriormente neste voto.

IV.2 – DAS AÇÕES ADMINISTRATIVAS ADOTADAS EM RESPOSTA ÀS INTERRUPÇÕES DE ENERGIA

46. A Aneel tem adotado uma série de medidas para tentar solucionar o grave problema enfrentado pelo Estado de São Paulo, das quais destaco:

a) realização da Tomada de Subsídios (TS) 2/2024, com o objetivo de obter informações para avaliar a necessidade de intervenção regulatória associada ao aumento da resiliência do sistema de distribuição e de transmissão a eventos climáticos extremos, que acabou encerrada em função da abertura da Consulta Pública (CP) 32/2024;

b) realização da TS 4/2024, no intuito de avaliar os benefícios de definir um padrão de relatório de expurgos em emergência a ser elaborado pelas distribuidoras, além dos benefícios de revisar a modelagem dos dados de interrupções e ocorrências emergenciais;

c) aplicação da multa à Enel-SP no valor de R$ 166 milhões, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, com o objetivo de assegurar que a concessionária adotasse todas as ações necessárias para evitar que situações similares voltassem a ocorrer;

d) intimação da Enel-SP (Termo de Intimação emitido no dia 21/10/2024), para a concessionária se defender quanto ao descumprimento do plano de contingência ajustado pela distribuidora com a Agência Reguladora e com a Arsesp e, especificamente, quanto à reincidência do atendimento insatisfatório aos consumidores em emergência;

e) abertura de uma consulta pública para aprimorar os planos de contingência das linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica para o enfrentamento de eventos climáticos extremos, como chuvas fortes e enchentes (Planos de contingência);

f) abertura da Consulta Pública (CP) 27/2024, com o objetivo de discutir a renovação das concessões de distribuição, nos termos do Decreto 12.068/2024, e da Lei 9.074/1995, com prazo para envio de contribuições de 16/10 a 2/12/2024 (Aprovada Consulta Pública que discutirá a renovação das concessões de distribuição — Agência Nacional de Energia Elétrica);

g) abertura da Consulta Pública 32/2024, que visa a adaptar normas relacionadas à transmissão e à distribuição de energia elétrica, com foco na melhoria do atendimento dos agentes do setor elétrico durante emergência e na propagação de boas práticas sobre resiliência de redes; e

h) instauração do Termo de Intimação 49/2024-SFT no âmbito do Processo Aneel 48500.003331/2024-72 para a avaliação de desempenho da concessionária após o período úmido.

47. Nesse contexto, cabe registrar a existência da Ação Civil Pública 5022129-48.2025.4.03.6100, proposta pelo Município de São Paulo em face da União, da Aneel e da Enel-SP, que teve tutela provisória deferida parcialmente, com determinação para: (*i*) a suspensão imediata do processo administrativo de prorrogação antecipada; (*ii*) que a Aneel avalie fundamentadamente o preenchimento dos requisitos de "serviço adequado" mediante análise de indicadores como TMAE, INS, IASC e DICRI; e (*iii*) que a União realize Análises de Impacto Regulatório (AIR) para subsidiar o Poder Concedente quanto ao pedido de prorrogação.

48. A respeito dessa ação, a Aneel informou, ainda, que, em 19/12/2025, diante de novos eventos climáticos ocorridos em 10/12/2025, o magistrado de primeiro grau determinou intimação da Agência para esclarecer as medidas administrativas adotadas e seu eventual impacto sobre a avaliação do Plano de Recuperação e sobre o cronograma decisório do processo fiscalizatório.

49. E, como visto, a Aneel informou, em 27/3/2026, o voto do Diretor-Geral pela abertura de processo de caducidade e a sentença que, proferida em 25/3/2026 no âmbito do MS 1026646-

39.2026.4.01.3400, revogou a liminar e denegou a segurança, autorizando o prosseguimento da deliberação colegiada. Em 7/4/2026, o Diretor Gentil Nogueira apresentou Voto-Vista recomendando a instauração de procedimento tendente à caducidade da concessão, com fundamento na Cláusula Segunda do Contrato de Concessão 162/1998; no art. 6º, §1º, c/c o art. 31, I e IV; e no art. 38, §1º, I, II e VI, da Lei 8.987/1995 (Voto-Vista, p. 44-45 e 49; peça 140).

50. Nesse cenário, em relação às providências adotadas anteriormente ao grave evento climático, verifica-se que as ações empreendidas pela Aneel no sentido de prevenir e atenuar os efeitos de eventos dessa natureza não foram suficientemente eficazes, uma vez que situações similares ocorreram novamente na área de concessão da Enel-SP a partir dessa data.

51. Nem mesmo a aplicação de multas milionárias à concessionária, em razão das falhas no atendimento a ocorrências emergenciais, foi efetiva na garantia de assegurar a adoção de todas as ações necessárias para evitar que o atraso excessivo no reestabelecimento do fornecimento de energia voltasse a ocorrer.

52. A gravidade da situação pode ser percebida pela escalada punitiva da Aneel, partindo da instauração de Planos de Resultados, perpassando pela aplicação de multas pecuniárias e alcançando o Termo de Intimação que se encontra em curso. Entretanto, a utilização dessas multas como instrumento indutor de melhoria do serviço prestado aos consumidores se mostra ineficaz, já que a discussão a respeito do recolhimento desses valores se estende em processos judiciais.

IV.3 – ABERTURA DE PROCESSO TENDENTE À CADUCIDADE DA CONCESSÃO

53. Por meio dos Ofícios 44/2026-AIN/ANEEL (peça 116) e 71/2026-AIN/ANEEL (peça 137), a Aneel informa que a eficácia de medidas coercitivas intermediárias e da gradação sancionatória convencional em relação à Enel-SP se esgotaram. Por isso, a linha de atuação da Agência envolve a abertura de processo tendente à caducidade da concessão ao MME.

54. Os principais fundamentos levantados pela Aneel, detalhados no relatório precedente, foram os seguintes:

54.1. **Falhas recorrentes no restabelecimento do fornecimento**: ao longo de três eventos severos consecutivos (novembro de 2023, outubro de 2024 e dezembro de 2025), a Enel-SP demonstrou incapacidade estrutural de restabelecer o fornecimento em tempo adequado.

54.2. **Deficiências estruturais na gestão operacional**: as escalas de trabalho concentraram-se no horário comercial (8h às 17h), com apenas 30% da força operando entre 17h e meia-noite e cerca de 10% na madrugada; a taxa de atendimentos improdutivos oscilou entre 30% e 38%; a média de 2,82 interrupções resolvidas por equipe sugeriu baixa produtividade; e 26% dos equipamentos de Smart Meter, moto-atendentes e de serviços comerciais não atuavam com frequência em emergências (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 57; peça 138).

54.3. **Saturação do Centro de Operações e falhas de diagnóstico**: houve saturação na capacidade de processamento, com tempos de despacho inicial de até 45 horas. descompasso logístico no escalamento de recursos especializados e ausência de verificações sistemáticas em dispositivos de proteção secundários.

54.4. **Precariedade nos registros operacionais**: ausência significativa dos ‘Diários de Bordo’: trinta equipamentos não apresentaram o registro para nenhuma das datas solicitadas, o que prejudicou a confrontação com os dados sistêmicos (NT 9/2026-SFT/ANEEL, parágrafo 119; peça 138).

54.5. **Degradação da infraestrutura física e subinvestimento crônico**: a fiscalização de campo em 37 alimentadores resultou em 1.713 constatações de degradação física (vegetação ao alcance das redes, cruzetas e postes danificados, transformadores com corrosão ou vazamento, postes fora de prumo), com reincidência em inspeções sucessivas. A análise do PMSO (Pessoal, Manutenção, Serviços e Operação) revelou trajetória de queda dos gastos reais frente ao regulatório, que passaram de 37,9% acima do benchmarking em 2018 para 10% abaixo em 2023 e chegaram a 76,8% do valor

regulatório (cerca de 23% abaixo) nos doze meses encerrados em setembro de 2025, indício de que a melhora financeira se deu em detrimento dos investimentos operacionais.

54.6. **Inadequação do plano de contingência**: O plano de nível extremo previa a mobilização de 1.266 equipamentos em 24 horas, mas a SFT o reputou inadequado para crises extremas, apontando falta de elasticidade das escalas, ausência de mecanismos de mobilização de equipes próprias de outros estados do grupo e caráter estático.

54.7. **Histórico de penalizações e reincidência**: nos sete anos de operação pelo grupo Enel, foram aplicadas penalidades que totalizam R$ 320,8 milhões, incluindo R$ 95,8 milhões em 2022 e R$ 165,8 milhões pelo evento de novembro de 2023, ambas judicializadas. Dos nove Planos de Resultados, sete tiveram resultado insatisfatório, o que a Aneel interpretou como demonstração de que sanções pecuniárias e planos corretivos não surtiram efeito duradouro, justificando a escalada para a penalidade máxima

54.8. **Insuficiência do Plano de Recuperação**: a Aneel concluiu que o evento de dezembro de 2025 funcionou como 'teste real' da efetividade do Plano e que o resultado foi insatisfatório, pois, apesar de melhorias pontuais em períodos sem eventos severos, não se demonstrou regularização estrutural e definitiva, sobretudo na resposta a eventos de grande magnitude.

55. Por sua vez, a Enel-SP trouxe a este processo (peças 123 e 124) manifestação a respeito de eventuais equívocos da Aneel, destacando:

a) Evolução significativa e mensurável dos indicadores;

b) Desempenho superior no evento de dezembro de 2025;

c) Caráter inédito e excepcional do evento climático;

d) Erro metodológico na comparação com a Copel;

e) Comparação de situações incomparáveis;

f) Criação de critérios não previstos e aplicação retroativa

g) Complexidade inerente à concessão;

h) Resultados satisfatórios não apreciados e omissão da Diretoria.

56. Anotados esses aspectos, registro que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que a atuação do controle externo sobre a área-fim das agências reguladoras caracteriza-se como um controle de segunda ordem (a exemplo do propugnado nos Acórdãos 1.250/2025 e 2.191/2024, ambos do Plenário). **O poder-dever de aplicar sanções extremas, como a intervenção (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) ou a caducidade (art. 35, inciso III, da mesma Lei), insere-se na esfera de competência e na discricionariedade técnica do Poder Concedente**.

57. Por tais razões, entendo que este Tribunal não deve adentrar na avaliação das argumentações de defesa apresentadas pela Enel/SP, uma vez que é de responsabilidade regulatória primária da Aneel fazê-lo. Cabe ao TCU, no exercício do controle de segunda ordem, acompanhar a adequação das medidas que estão em andamento no âmbito da Agência. E, como demonstrado nos autos, a Aneel já instaurou o processo punitivo cabível (TI 49/2024-SFT) e já recomendou a abertura de processo tendente à caducidade ao MME.

58. Lembro que uma determinação ou recomendação incisiva do TCU neste exato momento processual, substituindo o juízo de conveniência da Agência Reguladora e do Ministério quanto à gestão das consequências de uma caducidade, poderia gerar turbulências indesejadas e desrespeitar o princípio da deferência administrativa, além de ignorar a complexidade inerente à assunção de uma concessão dessa magnitude por um interventor.

59. Note-se que na análise inicial da unidade técnica, o tema foi objeto de exame, com a proposta de recomendação para que a Aneel avaliasse a possibilidade de aplicação da decretação de intervenção na concessão da Enel-SP, com estudos, documentos e fundamentação técnica, apontando possíveis riscos, impactos e consequências práticas da referida medida, tomando por base as disposições legislativas e regulatórias que tratam da ferramenta, especialmente as Leis 8.987/1995 e

12.767/2012.

60. Contudo, **devem ser considerados os riscos associados à medida sugerida para evitar que a solução se torne mais dispendiosa para o serviço**, principalmente pelo **curto período para o final da vigência contratual**, por se tratar de um instrumento forte e bastante delicado, não sendo razoável pressupor que, necessariamente, essa possível gestão temporária será melhor do que a dos atuais detentores do contrato de concessão.

61. Portanto, julgo que não cabe a este Tribunal, no caso concreto, determinar alguma medida extrema nesta oportunidade no tocante ao contrato de concessão atual, uma vez que a Aneel está adotando as devidas providências em relação à fiscalização e às ações administrativas e judiciais, **sem prejuízo de ser solicitado à Agência que encaminhe a este Corte, para fins de acompanhamento, imediatamente após as devidas decisões, inclusive no âmbito do TI 49/2024-SFT, todas as deliberações administrativas e judiciais que tratarem do contrato em análise**.

62. Nessa linha, a recomendação sugerida pela unidade técnica é pertinente no sentido de que o Ministério de Minas e Energia (MME), em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

1. "*previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).*"

V - DA AUDITORIA OPERACIONAL PARA ANÁLISE DOS IMPACTOS DECORRENTES DE EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS NO SETOR ELÉTRICO

63. Os eventos climáticos extremos são uma nova realidade no mundo todo e, certamente, tendem a se repetir com mais frequência a partir de agora com impactos muito significativos em diversos setores, a exemplo das catástrofes ocorridas em muitas cidades do Rio Grande do Sul ou mais recentemente em Juiz de Fora/MG.

64. Diante das consequências negativas desses eventos no setor elétrico, existem várias ações adotadas pelos órgãos do governo federal sobre o tema. Por esse motivo, entendo bastante oportuna a proposta formulada pela AudElétrica no sentido da realização de auditoria operacional para avaliar como os órgãos setoriais pretendem atualizar o arcabouço normativo e os procedimentos que visam aumentar a resiliência das instalações às mudanças climáticas.

65. A relevância desse tema pode ser ilustrada pelos valores do mercado de distribuição de energia elétrica no Brasil. Segundo a unidade técnica, o setor "*faturou R$ 290,43 bilhões em 2022, funcionando como "caixa" do setor elétrico, na medida em que remunera os demais segmentos (transmissão e geração), e, tendo em vista os impactos sentidos pela população com as recentes crises causadas pelas mudanças climáticas, resta evidenciada a relevância na prestação adequada e contínua do serviço público de distribuição de energia elétrica, com qualidade e a preços módicos*".

66. Considerando as Tomadas de Subsídio 2/2024 e 4/2024 e as futuras regulamentações necessárias após a edição do Decreto 12.068/2024, poderá ser verificado como será aprimorada a regulação de incentivos à resposta rápida para o restabelecimento do fornecimento de energia, assim como a regulamentação de possíveis outros incentivos para investimentos em resiliência das redes, a exemplo do compartilhamento entre equipes das distribuidoras e tecnologias que tornem as redes mais flexíveis.

67. As questões que extrapolam o setor elétrico também poderão ser analisadas, por exemplo, como as responsabilidades pelas podas das árvores e o cuidado com a vegetação urbana, além do necessário redesenho da interface das concessionárias com o poder público.

68. Por fim, o mapeamento dos riscos a que os ativos de infraestrutura do setor elétrico estão expostos com as mudanças climáticas terá o condão de indicar áreas nas quais serão necessárias melhor preparação e adaptação para lidar com esses impactos. Percebo estrita relação entre o resultado dessa auditoria e o do presente processo.

69. Desse modo, acolho a proposta da unidade técnica de, em face dos critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos, abrir processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional (Anop) para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica.

VI – DO FUTURO DA CONCESSÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO APÓS O VENCIMENTO DO PRAZO DO ATUAL CONTRATO

70. Conforme destacado neste voto, o atual contrato de concessão atual foi assinado no ano de 1998 e, considerando o prazo de 30 anos de vigência, encontra-se próximo ao seu final. Desse modo, é imprescindível que o MME e a Aneel avaliem a melhor solução a ser adotada para a continuidade da prestação desse serviço público a toda a população paulista com a qualidade esperada.

71. **Estudos para esse novo contrato demandam elevados tempo e esforço para o estabelecimento de regras que evitem que tamanhos transtornos se repitam nas próximas décadas e prejudiquem de modo tão significativo toda a população paulistana.**

72. A decisão de realizar uma nova licitação ao término da mencionada vigência, buscando no mercado novas propostas de empresas em um ambiente competitivo ou de uma eventual prorrogação do atual contrato de concessão de distribuição de energia elétrica é de competência do MME e da Aneel, mas deve estar adequadamente justificada técnica e economicamente e ser tempestiva para que não ocorra a adoção de medidas emergenciais.

72.1. **É paradoxal que a Aneel, sob a supervisão do MME, esteja questionando judicialmente o cumprimento do pacto firmado com a Enel/SP, avaliando até mesmo a caducidade da concessão, ao tempo em que ainda não iniciou os estudos para definir como serão encaminhados os serviços após o término da vigência do atual contrato**.

72.2. E me parece **desnecessário tecer maiores considerações para que se conclua sobre a importância estratégica de uma concessão de distribuição de energia elétrica, a maior do país, que envolve cifras bilionárias, abarca 24 municípios da região metropolitana de São Paulo, inclusive a capital, e atende aproximadamente 8,2 milhões de unidades consumidoras (UCs)**.

73. Vale mencionar que o Ministério das Minas e Energia publicou o Decreto 12.068/2024, que regulamentou a licitação e a eventual extensão de prazo das concessões de distribuição de energia elétrica, determinando que "*a prorrogação das concessões de distribuição fica condicionada à demonstração da prestação do serviço adequado*".

74. No caso específico do contrato com a Enel/SP, **a análise constante do presente processo demonstra fortes indícios da inadequada prestação de serviços de distribuição, o que tem o condão de inviabilizar a mencionada prorrogação. Destaco, nesse particular, que o Poder Público não tem qualquer obrigação em renovar o contrato com a atual concessionária após 2028, mas deve estar focado para entregar a melhor solução aos consumidores paulistanos.**

75. **Uma nova licitação, em especial a de um contrato tão relevante para a economia nacional, exige adequado planejamento, com a definição de etapas e datas a serem cumpridas. O início tardio dos procedimentos para o novo contrato poderá ensejar sérios problemas para o**

cidadão paulista, uma vez que existe prazo significativo consumido nas fases licitatórias e na transição de todas as informações e operações da Enel/SP para a possível nova empresa vencedora do certame.

VI.I – DA ATUAL SITUAÇÃO DO CONTRATO

76. No âmbito do TC 024.580/2025-2, apensado ao presente processo em face do Acórdão 1.004/2026 - TCU - 2ª Câmara, que cuidou de representação do MPTCU versando sobre a matéria, no qual foi solicitada a suspensão de qualquer ato administrativo relacionado à renovação da concessão da Enel-SP, até que fossem analisadas as condições técnicas, econômicas e operacionais da concessionária, além da realização de estudos técnicos e econômicos visando à divisão da concessão, foram atualizadas as informações a respeito da concessão em análise.

77. Naquele processo, a Aneel informou que:

a) inexistia qualquer ato iminente de renovação ou prorrogação do contrato de concessão da Enel-SP;

b) o processo fiscalizatório relacionado ao Termo de Intimação 49/2024 (Processo 48500.003331/2024-72) encontrava-se em curso com marcos objetivos e prazo estabelecido para conclusão, com previsão de emissão de relatório até fevereiro de 2026;

c) o objeto da medida cautelar requerida pelo MPTCU – a suspensão de qualquer ato administrativo relacionado à renovação – já se encontrava atendido por determinação judicial vigente proferida na Ação Civil Pública nº 5022129-48.2025.4.03.6100;

d) não havia perspectiva concreta, no horizonte imediato, de reversão da liminar proferida que possa comprometer a utilidade de eventual decisão do TCU; e

e) embora o contrato vigente tenha encerramento em 2028, tal data não representaria risco imediato de consumação de eventual renovação, considerando a dinâmica regulatória e fiscalizatória em curso e a existência da decisão judicial que suspende o processo de prorrogação.

78. Julgo, nesse caso, que a determinação analisada no item 61 deste voto, no sentido de que a agência encaminhe a este Tribunal, imediatamente após as devidas decisões, todas as deliberações administrativas e judiciais que tratem do contrato em análise, permitirá o adequado monitoramento por parte desta Corte.

VI.II – DA NECESSIDADE DE CRONOGRAMA DAS AÇÕES DO PODER PÚBLICO PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA APÓS 2028

79. Diante de todo o exposto e considerando a proximidade do final da atual concessão, considerei oportuno diligenciar à Aneel para que apresentasse cronograma detalhado das ações que serão adotadas pelo Poder Público para a elaboração dos estudos com o objetivo de fornecer à população paulista um adequado serviço de distribuição de energia elétrica nas próximas décadas após o encerramento, em 2028, do atual contrato celebrado com a Enel-SP.

80. Em resposta, a Aneel esclareceu que o Decreto 12.068/2024, que regulamenta os procedimentos para licitação/prorrogação das concessões de distribuição, estabelece, em seu art. 13, que a licitação deve ser precedida de definição de diretrizes do Ministério de Minas e Energia (MME).

81. Nesse sentido, caso a decisão do Poder Concedente seja pelo encerramento do contrato com a Enel-SP, caberá ao MME definir os critérios gerais sob os quais se dará a competição, tais como: prazos para a realização do certame, macro critérios de desempenho técnicos e/ou econômicos, e a existência de onerosidade na nova outorga.

82. Em resumo, a agência informou que só terá condições de estabelecer o cronograma de ações necessárias para a realização da licitação após eventual emissão de portaria de diretrizes pelo MME.

83. **Penso ser extremamente preocupante a resposta dada pela Aneel no tocante à**

inexistência de cronograma que contemple as ações a serem empreendidas até o final de 2028 para que haja a continuidade dos serviços de distribuição elétrica após o final da vigência do atual contrato, pelos motivos que passo a expor.

84. O desenvolvimento adequado de estudos técnicos para uma contratação de tamanha magnitude no maior estado do Brasil e no maior município da federação, que envolve valores bilionários e décadas de prazo contratual, consumirá com certeza elevado volume de recursos e extenso lapso temporal para sua conclusão.

85. Acrescente-se a isso os interregnos para:

a) elaboração dos estudos preliminares;
b) preparação de Editais e demais peças licitatórias;
c) recebimento das propostas;
d) análise de recursos e eventuais mandados de segurança;
e) homologação e adjudicação do objeto;
f) transição dos serviços da antiga para a nova concessionária.

86. A inércia do Poder Público em desenvolver todas essas ações tem o condão de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa de forma tempestiva, com novos moldes adequados à atual realidade, em prejuízo direto à população.

87. Aguardar a proximidade do final do contrato sem a adoção de medidas adequadas e planejadas, com prazos definidos, talvez apostando em uma possível renovação com a atual prestadora de serviços, pode ensejar a necessidade de medidas emergenciais em 2028, que impactarão negativamente o interesse público.

88. **Por esse motivo, não obstante o controle de segunda ordem que compete a esta Corte, julgo imprescindível que seja determinado ao MME e à Aneel que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, cronograma detalhado das ações previstas a fim de garantir a adequada continuidade da distribuição de energia em São Paulo a partir de 2028, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes.**

89. **Diante da importância do tema para o país, também entendo relevante alertar ao MME e à Aneel que irregularidades afetas a contratações emergenciais decorrentes de falta de planejamento poderão ser apuradas por este Tribunal com a responsabilização dos agentes públicos que derem causa a essa situação.**

90. Não pretendo, com essas medidas, que o TCU se sobreponha às competências dos órgãos legitimados para tal missão, mas que esses órgãos atuem de modo eficiente de modo a preservar o interesse público primário nas próximas décadas.

VI.III – DAS EXIGÊNCIAS A SEREM ESTABELECIDAS NO NOVO CONTRATO

91. Qualquer que seja a definição da solução pelo MME e pela Aneel em relação à continuidade dos serviços públicos de distribuição de energia no Estado de São Paulo, parece bastante clara a necessidade de implementação de novas medidas para evitar os graves transtornos vividos pela população paulista sempre que ocorrem eventos climáticos rigorosos.

92. Menciono a seguir algumas delas que devem merecer recomendações a serem avaliadas pelo MME e Aneel para a contratação dos serviços a partir de 2028, diante de tudo o que foi exposto nestes autos:

a) aprimoramento e inserção de metas e indicadores mais efetivos que privilegiem a qualidade e tempestividade do atendimento ao cidadão, a exemplo de tempos limites máximos para que a concessionária solucione os problemas de queda de energia na cidade;

b) inserção de cláusulas para a obrigatoriedade de execução de redes de energia subterrâneas em trechos críticos, com o objetivo de reduzir danos em momentos de tempestades climáticas;

c) aplicação de sanções severas em caso do não atingimento das metas definidas em contrato, de forma a inibir ações da concessionária com vistas à redução de equipamentos e equipes para a maximização de lucro, sem o devido cuidado com a operação das redes de energia em situações críticas;

d) estabelecimento de situações em que a concessionária deve ressarcir os consumidores diante de prejuízos ocorridos por apagões elétricos sem solução nos prazos limites previamente definidos;

e) intercâmbio de informações com o Governo do Estado e com a Prefeitura para o aprimoramento das regras de contratação;

f) criação de sala de acompanhamento da situação da operação das redes de energia que permita a participação conjunta de representantes da concessionária, da Prefeitura e do Estado; e

g) definição de um plano de ação integrado em conjunto com a Prefeitura de podas e manutenção da vegetação, com o estabelecimento de responsabilidades para o desligamento programado das redes de energia e para a adoção de medidas preventivas.

93. Também oportuno recomendar que, caso haja a deliberação por nova licitação, sejam promovidos estudos de viabilidade técnico-econômicos entre as diversas alternativas possíveis com vistas à definição da melhor modelagem do processo, a exemplo do parcelamento do objeto de modo a evitar a concentração dos serviços em apenas uma concessionária e viabilizar parâmetros comparativos de desempenho entre os serviços prestados por cada empresa.

VII – DO PEDIDO DE INGRESSO DA ENEL COMO INTERESSADA NO PROCESSO E DE ACESSO AOS DOCUMENTOS SIGILOSOS

2. 94. Estando os autos conclusos em meu Gabinete, a Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (“Enel SP” ou “Requerente”), solicitou ingresso na qualidade de interessado neste processo, bem como o acesso aos documentos tarjados de “sigilo”, sob a fundamentação de que sua participação “*se torna fundamental para assegurar o contraditório, a ampla defesa, a segurança jurídica e a correta elucidação dos fatos, evitando quaisquer eventuais prejuízos irreparáveis à Requerente, que poderá ser impactada diretamente pelos possíveis efeitos decorrentes das deliberações a serem proferidas nestes autos*” (peças 154 a 161).

3. 95. A mencionada empresa já havia solicitado, no âmbito do TC 014.295/2026-1, cópia do pronunciamento da unidade técnica classificado como sigiloso à peça 142 do TC 037.796/2023-2, pedido indeferido à época, uma vez que a Enel/SP não figurava como responsável ou interessada regulamente habilitada no feito objeto do pedido, além de que a representação tem por foco a análise da atuação da Aneel em relação a indícios de irregularidades na atuação da concessionária de distribuição de energia elétrica em São Paulo e não a questões específicas afetas ao contrato.

4. 96. Pelos mesmos fundamentos, indefiro a solicitação de ingresso em análise, uma vez que o interessado não demonstrou em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, considerando o foco do trabalho, não atendendo aos requisitos estabelecidos no art. 146 do RITCU.

97. Todavia, entendo que o sigilo das peças constantes deste processo pode ser retirado, uma vez que este Plenário irá proferir deliberação definitiva a respeito da matéria e deve ser dada a devida transparência a todos os documentos que envolvem tema extremamente relevante para toda a população paulista.

98. Por fim, proponho o encaminhamento da presente deliberação ao Governo do Estado de São Paulo e ao Município de São Paulo-SP, uma vez que as ações nesse segmento são transversais, a fim de permitir recíproca contribuição nas definições a serem estabelecidas para os serviços de distribuição de energia a serem prestados a partir de 2028.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que trago ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2606/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.796/2023-2.
1.1. Apensos: TC 024.473/2024-3; TC 024.580/2025-2; TC 039.401/2023-5; TC 039.110/2023-0; TC 007.001/2024-0; TC 026.119/2024-2; TC 024.522/2024-4; TC 007.896/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Ministério de Minas e Energia (MME).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para que esta Corte analise as causas do blecaute ocorrido na rede de distribuição de energia elétrica do Estado de São Paulo e acompanhe as medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações junto às respectivas concessionárias em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados;

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

9.1. considerar que a resposta apresentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atende, até este momento, à determinação especificada no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário;

9.2. indeferir o ingresso nos autos da Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/ SP), com fulcro no art. 146, §§ 1º e 2º do RITCU;

9.3. determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, que encaminhem a este Tribunal, de forma conjunta, no prazo de 60 (sessenta) dias, cronograma detalhado das ações previstas a partir deste momento a fim de garantir a adequada continuidade da distribuição de energia em São Paulo após o término da vigência do atual contrato de concessão firmado com a Enel/SP, acompanhado das justificativas técnicas pertinentes;

9.4. alertar o MME e a Aneel, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, que eventuais irregularidades afetas a soluções ou contratações emergenciais decorrentes de falta de planejamento tempestivo para serviços de distribuição de energia em São Paulo após o encerramento do prazo de vigência do atual contrato com a Enel/SP poderão ser apuradas por este Tribunal com a responsabilização dos agentes públicos que derem causa a essa situação;

9.5. determinar à Aneel, com fundamento nos arts. 2º, inciso I, 4º e 6º da Resolução TCU 315/2020, que encaminhe a este Tribunal, imediatamente após as devidas decisões, todas as

deliberações administrativas e judiciais que tratem do contrato de concessão em análise;

9.6. recomendar ao MME e à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avaliem a implementação de novas medidas em relação à continuidade dos serviços públicos de distribuição de energia no Estado de São Paulo após o término da vigência do atual contrato para evitar os graves transtornos e prejuízos vividos pela população paulista sempre que ocorrem eventos climáticos rigorosos, a exemplo de:

9.6.1. aprimoramento e inserção de metas e indicadores mais efetivos que privilegiem a qualidade e tempestividade do atendimento ao cidadão, a exemplo de tempos limites máximos para que a concessionária solucione os problemas de queda de energia na cidade;

9.6.2. inserção de cláusulas para a obrigatoriedade de execução de redes de energia subterrâneas em trechos críticos, com o objetivo de reduzir danos em momentos de tempestades climáticas;

9.6.3. aplicação de sanções severas em caso do não atingimento das metas definidas em contrato, de forma a inibir ações da concessionária com vistas à redução de equipamentos e equipes para a maximização de lucro, sem o devido cuidado com a operação das redes de energia em situações críticas;

9.6.4. estabelecimento de situações em que a concessionária deve ressarcir os consumidores diante de prejuízos ocorridos por apagões elétricos sem solução nos prazos limites previamente definidos;

9.6.5. intercâmbio de informações com o Governo do Estado e com a Prefeitura para o aprimoramento das regras de contratação;

9.6.6. criação de sala de acompanhamento da situação da operação das redes de energia que permita a participação conjunta de representantes da concessionária, da Prefeitura e do Estado; e

9.6.7. definição de um plano de ação integrado, em conjunto com as Prefeituras competentes, de podas e manutenção da vegetação, com o estabelecimento de responsabilidades para o desligamento programado das redes de energia e para a adoção de medidas preventivas.

9.7. recomendar, ainda, ao MME e à Aneel, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.7.1. independentemente do desfecho do processo de caducidade, desenvolvam tempestivamente os estudos e os parâmetros técnicos e econômicos necessários à eventual nova licitação da concessão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, do art. 2º da Lei 8.987/1995 e do Decreto 12.068/2024, contemplando, ao menos, a modelagem do certame, as condições do edital e do novo contrato de concessão, as metas de qualidade e de eficiência na recomposição do serviço, inclusive para eventos de Situação de Emergência, de modo a suprir a lacuna regulatória identificada neste processo, a possibilidade de parcelamento do objeto de modo a evitar a concentração dos serviços em apenas uma concessionária e viabilizar parâmetros comparativos de desempenho entre os serviços prestados por cada empresa, o tratamento e a indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995) e as condições de atratividade do certame, de modo a assegurar a continuidade do serviço público em cenário de caducidade ou de não prorrogação do contrato;

9.7.2. alternativamente, casa haja a deliberação por prorrogar o contrato com a concessionária Enel, demonstrem inequivocamente o atendimento à condicionante da prestação do serviço adequado e do interesse público, conforme previsto no Decreto 12.068/2024;

9.7.3. avaliem a possibilidade de adotar, em caráter transitório, a assinatura de acordo entre a Enel-SP e outras distribuidoras próximas a sua área de concessão - nos moldes do estudo realizado pela autarquia e apresentado na Nota Técnica 90/2024-STD-STF-SFF/ANEEL - para o compartilhamento de equipes no caso de situações excepcionais, antes mesmo da conclusão da Consulta Pública 32/2024, frente à recorrência de eventos climáticos extremos e a aparente incapacidade da concessionária em atender adequadamente eventuais ocorrências dessa natureza, com fundamento no art. 15 da Lei 13.105/2015 c/c arts. 24 e 45 da Lei 9.784/1999 e com o art. 3º, XIX, da Lei 9.427/1996;

9.7.4. previamente à eventual declaração de caducidade da concessão da Enel-SP, desenvolvam análise estruturada dos impactos da medida sobre a continuidade do serviço e sobre os consumidores, contemplando, ao menos, operador apto a assumir a concessão, cronograma de transição operacional, custo de indenização dos bens reversíveis (art. 36 da Lei 8.987/1995), impacto tarifário esperado e risco sistêmico para o setor de distribuição, demonstrando, de forma fundamentada, que a caducidade produz benefício líquido ao consumidor quando comparada a alternativas menos gravosas, como a obrigação de fazer (arts. 14 e 15 da REN 846/2019), a intervenção administrativa (arts. 32 a 34 da Lei 8.987/1995) e a transferência de controle acionário (art. 27 da Lei 8.987/1995 e art. 4º-C da Lei 9.074/1995).

9.8. autorizar a realização de nova inspeção pela AudElétrica, nos termos do art. 240 do Regimento Interno do TCU, caso necessária, com o objetivo de identificar as causas das reincidentes falhas relativas ao atraso no reestabelecimento do fornecimento de energia elétrica após a ocorrência de eventos climáticos severos, bem como de propor eventuais soluções pontuais e gerais para a melhoria do sistema elétrico, inclusive quanto a deficiências na regulação;

9.9. autorizar a abertura de processo de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco envolvidos no tema, para que a AudElétrica possa aprofundar suas análises de maneira concentrada a respeito dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos no setor elétrico e do tratamento dado pelos órgãos e entidades setoriais à necessidade de resiliência da infraestrutura utilizada para o fornecimento de energia elétrica;

9.10. retirar o sigilo de todas as peças constantes dos presentes autos;

9.11. restituir os autos à AudElétrica, para o monitoramento das orientações especificadas no item 9.1 do Acórdão 2.191/2024–TCU-Plenário e neste acórdão; e

9.12. encaminhar cópia desta deliberação à Agência Nacional de Energia Elétrica; à Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia; ao Governo do Estado de São Paulo; à Prefeitura Municipal de São Paulo; à empresa Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A (Enel/SP); ao Senador da República Giordano; aos Deputados Federais Tabata Amaral, Luciene Cavalcante e Kim Kataguiri; e ao Procurador da República Paulo José Rocha Junior.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2606-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.750/2026-5
Natureza: Relatório de Levantamento
Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. SUBSÍDIO A FISCALIZAÇÕES FUTURAS, SOB AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO E DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2026. ENFOQUE NAS REGRAS E PARÂMETROS APLICÁVEIS ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS, ÀS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO E AO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DA UNIÃO. IDENTIFICAÇÃO DE 30 RISCOS, SUBDIVIDIDOS EM 5 GRUPOS TEMÁTICOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de informações, para subsidiar fiscalizações futuras, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União.

2. O feito tem origem no Acórdão 427/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, que aprovou as diretrizes para elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026.

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cujas conclusões foram endossadas pelos respectivos dirigentes (peças 42 a 44):

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO 451
II. VISÃO GERAL DO OBJETO (ART. 238, I, RITCU) 452
II.1. Renúncias de Receitas 452
II.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado 454
II.3. Relatório de Gestão Fiscal 455
II.4. *Stakeholders* (partes interessadas) 456
III. MAPEAMENTO DE PROCESSOS E RISCOS (ART. 238, II, DO RITCU) 458
III.1. Renúncias de Receitas 461
III.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado 469
III.3. Relatório de Gestão Fiscal 475
III.4. Soluções de Dados 479
IV. VIABILIDADE DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE (ART. 238, III, DO RITCU) 480

IV.1. Renúncias de Receitas 481
IV.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado 482
IV.3. Relatório de Gestão Fiscal 483
IV.4. Soluções de Dados 484
V. CONCLUSÃO 485
VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO 487

I. INTRODUÇÃO

1. O **objeto** do presente levantamento consiste na análise das regras e dos parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal, nos termos do art. 238, incisos I, II e III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU). A presente ação de controle decorre do Acórdão 427/2026-TCU-Plenário (TC 022.517/2025-1, rel. Min. Antonio Anastasia) e foi conduzida em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Roteiro de Levantamento, aprovado pela Portaria-Segecex 5/2021, em alinhamento com os princípios fundamentais da auditoria do setor público da ISSAI 100, emitida pelo *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI).

2. O trabalho tem como **objetivo** aprofundar o conhecimento sobre a gestão fiscal da União e identificar fragilidades, lacunas informacionais e potenciais objetos de fiscalização, com vistas ao aprimoramento da atuação e à evolução para um modelo integrado, automatizado e orientado a objetos de maior impacto fiscal.

3. O **escopo** compreende três eixos encadeados, em que cada um subsidia o seguinte: a Visão Geral do Objeto, destinada a delimitar marco regulatório, objetivos e partes interessadas; o Mapeamento de Processos e Riscos, voltado à identificação de fluxos operacionais, fiscalizações anteriores, impropriedades e riscos; e a avaliação da Viabilidade de Futuras Ações de Controle, orientada à priorização de fiscalizações específicas e à adoção de soluções tecnológicas de automação. As três áreas examinadas (renúncias de receita, DOCCs e RGF) recebem tratamento detalhado nos capítulos correspondentes.

4. **Não integram o escopo** temas como dívida pública, garantias e operações de crédito, ainda que relacionados ao RGF. Também não foram abrangidas as disposições da Emenda Constitucional (EC) 132/2023 e da Lei Complementar 214/2025 relativas à Reforma Tributária, em razão da previsão de neutralidade fiscal e de as renúncias por elas tratadas já se encontrarem, em sua maioria, anteriormente instituídas.

5. Quanto às **fiscalizações anteriores** do TCU sobre objetos correlatos, destacam-se: os acompanhamentos dos RGFs referentes aos quadrimestres de 2024 e 2025 (TCs 008.914/2024-9, 022.064/2024-9, 026.101/2024-6, 008.405/2025-5, 018.065/2025-2 e 024.241/2025-3); os trabalhos relativos às renúncias tributárias e às DOCCs realizados em 2023 e 2024 (TCs 039.004/2023-6 e 026.098/2024-5); e o acompanhamento das renúncias tributárias realizado em 2025 (TC 021.035/2025-3). Registra-se que não houve fiscalização específica sobre DOCCs em 2025, em razão da inexistência de dados consolidados.

6. A **metodologia** combinou a análise documental, reuniões com gestores e especialistas do MPO e do MF e avaliação da viabilidade de extração automatizada de dados.

7. O **referencial normativo** compreende a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 101/2000, a Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), a Lei Complementar 224/2025, além das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), bem como a jurisprudência aplicável, as fiscalizações anteriores e os

demais documentos técnicos pertinentes, incluindo estudos especializados, portarias, notas técnicas, manuais e guias.

8. As **principais limitações** do trabalho referem-se à impossibilidade de verificação integral de determinados aspectos no momento do levantamento, com reflexo sobre o alcance das conclusões. Os efeitos da redução linear de renúncias prevista na Lei Complementar 224/2025 só se materializarão nos dados efetivos publicados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) de 2029, e a análise mais aprofundada dos novos requisitos das renúncias somente deverá ser realizada em ação de controle subsequente, dada a publicação da referida lei em 26/12/2025. Soma-se a isso a inexistência de dados consolidados sobre DOCCs e a dispersão de informações em diferentes sistemas, fatores que restringiram a possibilidade de recálculo e conferência integral das informações que, por essa razão, foram tratados como riscos a serem detalhados nos capítulos próprios.

9. Este relatório está organizado em: a) introdução; b) três seções de análise técnica, em estrita conformidade com o escopo; c) conclusão; d) proposta de encaminhamento; e e) apêndices, nos quais constam os insumos técnicos que fundamentam as análises e conclusões.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO (ART. 238, I, RITCU)

10. A compreensão dos objetivos das regras e parâmetros fiscais exige uma análise pautada em dispositivos constitucionais, na LRF, na LC 200/2023, na LC 224/2025 e nas LDOs anuais. Esses normativos buscam prevenir desequilíbrios nas contas públicas por meio da fixação de metas e limites aplicáveis a variáveis críticas, como dívida, despesas e arrecadação, conferindo credibilidade e sustentabilidade à trajetória do resultado fiscal e do endividamento público. Também limitam a expansão de despesas continuadas, ao condicionarem o crescimento do gasto à capacidade de geração de receitas e ao cumprimento de metas de resultado.

11. A **Matriz de Planejamento (Apêndice A)** foi estruturada de forma encadeada, fundamentando-se nos três eixos de análise técnica definidos no escopo, de modo que cada seção serve de subsídio direto para a subsequente, promovendo o aprofundamento gradual do entendimento técnico. Em cada seção, indicam-se as informações requeridas, respectivas fontes, procedimentos de coleta e análise, assim como os resultados esperados.

II.1. Renúncias de Receitas

12. Quanto ao **marco regulatório**, destacam-se o art. 150, § 6º, da CF/1988, que exige que renúncias sejam instituídas por lei específica que trate exclusivamente da matéria ou do respectivo tributo, e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que determina que propostas legislativas que criem ou alterem renúncias sejam acompanhadas de estimativas de impacto orçamentário e financeiro. Por sua vez, o mandamento constitucional contido no § 6º do art. 165, além de expressar a aplicação do princípio da transparência orçamentária, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses benefícios, deixa implícito que os benefícios fiscais são divididos em três espécies: benefícios tributários, financeiros e creditícios.

13. Conforme o art. 70 da Carta Magna, combinado com o § 1º do art. 1º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), previu-se a necessidade de fiscalização dessas renúncias, e o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União:

> **CF/1988**
>
> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

Lei 8.443/1992

Art. 1° Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

§ 1° No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

14. Convém registrar que os benefícios de natureza financeira e creditícia decorrem de operações de crédito promovidas pelo governo, conduzidas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro Nacional. Essas operações oferecem condições mais vantajosas que as de mercado (como prazos ampliados ou taxas reduzidas) e são direcionadas a setores estratégicos, e as despesas correspondentes decorrem, principalmente, da equalização de taxas de juros e de outros encargos assumidos pelo Estado, calculados com base em metodologia própria.

15. Este levantamento concentra-se nas renúncias de receitas tributárias, que são as mais significativas. Elas podem ser definidas como instrumentos utilizados, por meio do sistema tributário, para estimular o desenvolvimento de determinadas atividades, tais como econômicas, culturais e sociais, bem como reduzir as desigualdades regionais e sociais. Sobre esse aspecto, cabe transcrever um dos dispositivos contidos na Constituição Federal de 1988 que prevê a concessão de incentivos tributários:

> Art. 151. É vedado à União:
>
> I - Instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;** (grifos acrescidos)

16. Ressalta-se que o art. 14 da LRF, transposto abaixo, regula o tema das renúncias de receitas tributárias. Ele estabelece os requisitos de conformidade fiscal, legal e de controle orçamentário para a concessão dos benefícios, com vistas a garantir a neutralidade fiscal na instituição dessas renúncias, por meio, principalmente, da exigência de previsão no orçamento ou de medidas de compensação. Registre-se que as LDOs referentes a cada exercício financeiro estabelecem exigências complementares sobre a conformidade fiscal das renúncias de receitas tributárias em apreço.

> Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições**:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi **considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que **não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias**;
>
> II - estar acompanhada de **medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**.
>
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
>
> § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

> § 3º O disposto neste artigo não se aplica:
>
> I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
>
> II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifos acrescidos)

17. A LC 224/2025 reforçou a disciplina fiscal dos benefícios tributários. O art. 4º estabeleceu mecanismos de redução para os benefícios por ele abrangidos, em regra equivalentes a 10%, enquanto o art. 5º disciplina o limite global aplicável à concessão, ampliação ou prorrogação de benefícios. A lei também estabeleceu critérios de prazo, metas, transparência, monitoramento e avaliação por meio da inclusão do art. 14-A na LRF (art. 2º).

18. Nesse contexto, o acompanhamento realizado anualmente pelo TCU tem por **objetivo** avaliar se a concessão, prorrogação ou ampliação de benefícios e incentivos de natureza tributária ocorre com observância dos requisitos relativos ao impacto orçamentário-financeiro, o que envolve a demonstração da neutralidade fiscal, a apresentação de memórias de cálculo detalhadas, a adoção de premissas consistentes e o atendimento às demais condicionantes legais. Tais exigências visam assegurar que a perda arrecadatória tenha sido devidamente considerada nas estimativas de receita ou que sejam implementadas medidas de compensação efetivas, de modo a resguardar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas na LDO.

II.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

19. Quanto ao **marco regulatório,** o principal referencial de conformidade reside no art. 17 da LRF, que materializa a exigência de neutralidade fiscal por meio da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de indicação ou compensação prévia das fontes de custeio para qualquer ato (lei, medida provisória ou ato administrativo) que gere obrigação superior a dois exercícios:

> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a **obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.
>
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
>
> § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**.
>
> § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
>
> § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
>
> § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.
>
> § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifos acrescidos)

20. Adicionalmente, quando o aumento da despesa recair sobre a gestão de pessoal, incidem também o art. 169 da Constituição Federal e as regras e vedações contidas nos arts. 19 a 21 da LRF.

21. Destaca-se, ainda, a aplicabilidade do art. 113 do ADCT, o qual preceitua que proposições legislativas criadoras ou alteradoras de despesas obrigatórias devem, necessariamente, vir acompanhadas da estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro.

22. No âmbito infralegal e na rotina do planejamento governamental, as diretrizes são atualizadas anualmente pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a exemplo da Lei 15.321/2025 (LDO de 2026), destacadamente no seu art. 140. Ademais, integra o marco infralegal a Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, editada para regulamentar os prazos, procedimentos e responsabilidades afetos ao demonstrativo consolidado anual dessas obrigações no Poder Executivo.

23. Esse acompanhamento recorrente do TCU tem como **objetivo** avaliar e controlar a criação e a expansão de gastos que comprometem, de forma rígida e por período prolongado, a capacidade financeira do Estado. Considerando que tais despesas apresentam elevado grau de perenidade e, em regra, não admitem contingenciamento, as normas aplicáveis buscam assegurar a neutralidade orçamentária intertemporal, ao impedir a geração de obrigações de longo prazo sem a devida estimativa prévia de impacto e sem a correspondente compensação financeira integral, seja por meio do aumento permanente de receitas, seja pela redução permanente de outras despesas. Busca-se, assim, evitar que o crescimento desordenado das DOCCs comprometa a higidez fiscal de administrações futuras e restrinja a alocação de recursos em investimentos estratégicos e despesas discricionárias essenciais ao desenvolvimento do país.

II.3. Relatório de Gestão Fiscal

24. Quanto ao **marco regulatório**, o demonstrativo do RGF é disciplinado, especialmente, pelos arts. 54 e 55 da LRF:

> Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal
>
> (...)
>
> Art. 55. O relatório conterá:
>
> I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
>
> a) **despesa total com pessoal**, distinguindo a com inativos e pensionistas;
>
> b) **dívidas consolidada e mobiliária**;
>
> c) **concessão de garantias**;
>
> d) **operações de crédito**, inclusive por antecipação de receita;
>
> e) **despesas de que trata o inciso II do art. 4º;**
>
> II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
>
> III - demonstrativos, **no último quadrimestre**:
>
> a) do montante das **disponibilidades de caixa** em trinta e um de dezembro;
>
> b) da **inscrição em Restos a Pagar**, das despesas:
>
> 1) liquidadas;
>
> 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
>
> 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
>
> 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
>
> c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.
>
> § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.
>
> § 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

> § 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.
>
> § 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67. (grifos acrescidos)

25. A verificação desses limites e a competência para expedição de alertas são pautadas, nesta Corte, pelos preceitos da Resolução-TCU 142/2001. O descumprimento material ou formal dessas publicações submete os entes e gestores a regras sancionatórias disciplinadas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), em seu art. 5º, e no Código Penal (arts. 359-A a 359-H), que caracterizam infrações administrativas e penais aos deveres de transparência orçamentária e financeira. Exige-se, ainda, com base em balizadores como o art. 171 da LDO de 2026, a disponibilização padronizada deste relatório na plataforma eletrônica governamental, o Siconfi, até trinta dias após o encerramento do quadrimestre.

26. Esse acompanhamento recorrente realizado pelo TCU tem como **objetivo** garantir a regularidade, a transparência e o controle da execução orçamentária em relação aos limites estabelecidos pela LRF. Nesse contexto, sua análise abrange: a) a verificação da adequação metodológica do cálculo da RCL; b) a regularidade da elaboração e da publicação tempestiva dos relatórios quadrimestrais; c) o cumprimento dos limites relativos à despesa total com pessoal; e d) nos dois últimos quadrimestres do mandato, a observância do art. 42 da LRF e, no encerramento do exercício, a suficiência de caixa, de modo a evitar a assunção de compromissos sem o correspondente lastro financeiro.

27. Abrange, ainda, a consistência dos dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Siconfi. Dessa forma, o RGF contribui para conferir previsibilidade, rastreabilidade e confiança à sociedade e aos agentes econômicos quanto à responsabilidade na gestão do erário.

II.4. *Stakeholders* (partes interessadas)

28. A transparência e a eficácia das regras fiscais relativas às renúncias de receitas, às DOCCs e ao RGF dependem da atuação coordenada de múltiplos atores estatais. Esta análise identifica os principais grupos de interesse, sintetizando suas atribuições normativas, posicionamentos institucionais e eventuais conflitos que permeiam a gestão e o controle do objeto fiscalizado.

Poder Legislativo (Congresso Nacional)

29. É o ator central na proposição e aprovação dos atos legislativos que instituem ou ampliam DOCCs e renúncias de receitas. No âmbito do RGF, os presidentes e demais membros da mesa diretora emitem e assinam o relatório ao final de cada quadrimestre, com corresponsabilidade das autoridades de Administração Financeira e de Controle Interno.

30. Como conflito recorrente, observa-se um desalinhamento histórico com as regras de responsabilidade fiscal: o Legislativo aprova proposições e altera medidas provisórias que concedem benefícios tributários ou criam despesas continuadas sem a devida comprovação documental dos requisitos estabelecidos pela legislação. Essas iniciativas carecem de estimativas de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das medidas compensatórias exigidas pelos arts. 14 e 17 da LRF e pelo art. 113 do ADCT.

Titulares e órgãos autônomos

31. O Chefe do Poder Executivo emite e assina o RGF quadrimestral, atribuição replicada, em seus respectivos âmbitos, pelos Presidentes de Tribunais do Poder Judiciário e Chefes do Ministério Público, sempre com a corresponsabilidade das autoridades de Administração Financeira e de Controle Interno.

Casa Civil da Presidência da República

32. Exerce a coordenação governamental, articulando ministérios e grupos de trabalho, a exemplo do Grupo de Trabalho (GT) de elaboração do Demonstrativo Consolidado das DOCCs. Em conjunto com as pastas econômicas, avalia a viabilidade de sanção ou veto presidencial às proposições que importem em renúncia de receita ou aumento de despesa.

Proponentes (de proposições legislativas ou atos infralegais)

33. Detêm a responsabilidade primária pela elaboração do demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, com memória de cálculo pormenorizada e registro das medidas compensatórias na exposição de motivos ou em documento equivalente, tanto para DOCCs quanto para renúncias de receitas.

Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento

34. É responsável pelo planejamento orçamentário da União. Em conjunto com o Ministério da Fazenda, consolida as informações encaminhadas pelos órgãos setoriais para fins do demonstrativo anual consolidado das DOCCs, além de elaborar e atualizar o respectivo Guia de Orientação.

35. Como ponto de divergência com o entendimento do TCU, explicitado no Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, a SOF mantém o entendimento de que a mera autorização na LDO somada à dotação na LOA bastaria para compensar DOCCs de pessoal, dispensando a redução permanente de outra despesa ou a elevação permanente de receita. A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) atua de forma transversal, secretariando o GT sobre DOCCs e representando os órgãos perante o TCU.

Órgãos Setoriais dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira

36. Identificam, registram e encaminham aos órgãos centrais as informações sobre atos normativos no âmbito de sua competência, que criem ou ampliem DOCCs, zelando pela adequação dos próprios atos infralegais aos requisitos do art. 17 da LRF.

Ministério da Fazenda

37. Avalia projetos de lei e normativos que versem sobre renúncia de receita, aferindo sua compatibilidade e adequação aos imperativos legais, orçamentários e financeiros antes da edição ou envio ao Legislativo, e atua na consolidação das DOCCs em parceria com o MPO.

Secretaria do Tesouro Nacional

38. Órgão central de contabilidade, encarregado de apurar e consolidar a RCL da União, elaborar o RGF do Poder Executivo e registrar eletronicamente o endividamento público. Define o formato, a periodicidade e o sistema informatizado (Siconfi) para divulgação padronizada do RGF e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais.

39. Historicamente, manifestou divergência interpretativa em relação à LRF, ao defender que a compensação de DOCCs e subsídios se daria de forma global e dinâmica na peça orçamentária, em detrimento da identificação exata das medidas compensatórias intertemporais.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

40. Regulamenta, gerencia e fiscaliza a aplicação dos benefícios tributários e emite declarações formais sobre o cumprimento dos requisitos de compensação aplicáveis às propostas que impactem receitas sob sua administração.

41. Cabe à RFB elaborar anualmente o DGT, anexo do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), e operacionalizar instrumentos de transparência como a Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades Tributárias (Dirbi). Embora realize acompanhamento técnico, historicamente não conduz monitoramento pautado por indicadores e metas de desempenho.

Órgão Responsável pelo Acompanhamento e Avaliação de Benefícios Tributários

42. O art. 14-A da LRF exige que cada ato instituidor de benefício tributário designe expressamente um órgão competente para definir indicadores e avaliar o benefício quanto à consecução de suas metas e objetivos (dimensões econômica, social e ambiental), dando publicidade às avaliações.

Tribunal de Contas da União

43. Exerce o controle externo, verificando o cálculo dos limites de despesa total com pessoal, dívida, garantias e operações de crédito; emite alertas institucionais quando da aproximação ou extrapolação dos limites (alerta de 90% e prudencial de 95%); acompanha as operações do Banco Central relativas à dívida pública; e julga infrações administrativas.

44. Adicionalmente, atua na fiscalização estrutural e no monitoramento da conformidade dos atos de criação de DOCCs e de concessão de renúncias de receitas, expedindo deliberações com vistas ao cumprimento das normas constitucionais e legais aplicáveis, bem como ao aprimoramento da governança, da formulação e do monitoramento dessas políticas.

Sistema de Controle Interno

45. Auxilia na resposta às ações do controle externo e na gestão de riscos operacionais das pastas envolvidas.

Conselho de Gestão Fiscal

46. É incumbido de acompanhar e avaliar permanentemente a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas à adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização dos relatórios de gestão fiscal e disseminação de boas práticas. Cumpre registrar, contudo, que o referido Conselho ainda não foi instituído.

47. Enquanto não ocorre sua efetiva instalação, compete ao órgão central de contabilidade da União (STN) a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas, a exemplo do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

48. Colegiado responsável pelo monitoramento e avaliação *ex post* das políticas financiadas por subsídios e renúncias de receitas da União. Como fragilidade sistêmica, aponta-se a dificuldade de traduzir essas avaliações técnicas em revisões ou redimensionamentos normativos efetivos dos benefícios tributários ineficientes.

Sociedade Civil, Setores Regulados e Entes Federados

49. Os beneficiários das desonerações tributárias e subvenções (pessoas jurídicas incentivadas, setores econômicos específicos e cidadãos) figuram como parte interessada na fruição e perpetuação dessas políticas indiretas. Há demanda pública e institucional crescente por transparência ativa, com afastamento do sigilo fiscal e publicidade das bases de dados, viabilizando o controle social sobre o volume de renúncias.

50. Estados e Municípios, por sua vez, atuam como *stakeholders* nas garantias concedidas e honradas pela União, configurando passivo que afeta os limites do RGF e enseja acordos judiciais e pactuações vinculadas ao Regime de Recuperação Fiscal.

III. MAPEAMENTO DE PROCESSOS E RISCOS (ART. 238, II, DO RITCU)

51. Quanto à **jurisprudência** do Tribunal relacionada ao objeto, destacam-se, no âmbito das renúncias de receita, os Acórdãos 747/2010-TCU-Plenário, 809/2014-TCU-Plenário, 1.205/2014-TCU-Plenário, 384/2016-TCU-Plenário, 793/2016-TCU-Plenário, 2.937/2018-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário, 440/2024-TCU-Plenário, 735/2025-TCU-Plenário e 1.197/2026-TCU-Plenário.

52. No que diz respeito às DOCCs, citam-se os Acórdãos 333/2022-TCU-Plenário, 929/2023-TCU-Plenário e 2.489/2024-TCU-Plenário. Em relação ao RGF, citam-se as seguintes decisões: para a apuração da RCL, Acórdãos 476/2003-TCU-Plenário, 667/2008-TCU-Plenário, 969/2019-TCU-Plenário e 4.074/2020-TCU-Plenário; para a despesa com pessoal, Acórdãos 289/2008-TCU-Plenário, 3.247/2010-TCU-Plenário, 894/2012-TCU-Plenário e 678/2023-TCU-Plenário; e, para a disponibilidade de caixa e os restos a pagar, o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

53. Com o objetivo de prover uma visão sistêmica da gestão fiscal da União e mapear seus processos, fluxos de informação e riscos críticos, foram expedidas requisições formais de informações às unidades jurisdicionadas centrais. As diligências foram formalizadas por meio dos Ofícios 000.054/2026 (peça 32) e 000.057/2026 (peça 34), dirigidos ao Ministério da Fazenda; do Ofício 000.053/2026 (peça 33), encaminhado ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e do Ofício 000.056/2026 (peça 35), enviado à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

54. Tais expedientes solicitaram subsídios técnicos e dados complementares, indispensáveis para a compreensão integral do objeto, contemplando: a) a operacionalização da LC 224/2025; b) o histórico das DOCCs instituídas no período de 2021 a 2025, acompanhado das respectivas memórias de cálculo e medidas de compensação; c) o levantamento de despesas e contratos por prazo determinado convertidos em DOCC; e d) o estágio atual de desenvolvimento de soluções tecnológicas ou portais destinados à gestão, monitoramento e transparência das DOCCs, das renúncias de receita e de suas respectivas medidas de compensação.

55. Em resposta, obtiveram-se os documentos a seguir, que auxiliaram no entendimento do objeto do levantamento:

a) **Ofício SEI 26495/2026/MF**, que consolida as manifestações técnicas da RFB em resposta às solicitações de informações sobre o cumprimento das regras e parâmetros da gestão fiscal da União (peça 38);

b) **Nota Técnica SEI 634/2026/MPO**, que trouxe informações sobre as DOCCs no tocante às soluções tecnológicas, histórico das DOCCs instituídas entre 2021 e 2025, acesso a sistemas e histórico de despesas e contratos por prazo determinado que foram convertidos em DOCC entre 2021 e 2025 (peça 41);

c) **Nota Cetad/Copan 64/2026**, que esclarece que o impacto real da redução linear de renúncias prevista na LC 224/2025 só será materializado nos dados efetivos publicados no DGT de 2029. Adicionalmente, encaminha a Nota Cetad/Copan 36/2026 que detalha a metodologia utilizada para aferir se os benefícios tributários atuais já ultrapassam o limite legal de 2% do PIB, conforme prevê a LC 224/2025. Ademais, informa que está em curso na Secretaria um projeto de estruturação de um novo formato de elaboração do DGT, com conclusão prevista para dezembro de 2027, contemplando a automação da extração de dados e a criação de painéis de apresentação, com vistas a padronização, transparência, interoperabilidade de dados e eficiência para elaboração do Demonstrativo (peça 40);

d) **Nota Cetad/Copan 36/2026**, que detalha a metodologia e os cálculos para estimar o limite global de renúncias, concluindo que o teto de 2% do PIB, estabelecido pela LC 224/2025, já foi atingido, com uma proporção estimada em 2,32% para o ano de 2026 (peça 39);

e) **Nota Diben/Cocad/Suara/RFB 263/2026**, que informa sobre a publicação da Instrução Normativa RFB 2.305/2025, responsável por disciplinar a redução linear dos incentivos e benefícios de natureza tributária, e aponta que a verificação de metodologia, memória de cálculo e outros itens, referente ao processo de redução dos benefícios, cabe a unidades específicas da RFB. A nota acrescenta que o monitoramento das renúncias fiscais é realizado por unidades específicas de cada órgão, com informações públicas disponibilizadas pelo Portal da Transparência, de gestão da CGU (peça 36);

f) **Nota Copol 16/2026**, que esclarece que a instrução e os encaminhamentos de demandas relacionadas às DOCCs não se inserem no escopo de competência da Coordenação-Geral de Programação e Logística da RFB (peça 37).

56. Na sequência, elaborou-se o **Fluxograma do processo atual (*AS-IS*) (Apêndice B)**, que retrata o fluxo operacional vigente de fiscalização dos objetos de controle. Essa análise permitiu identificar que as fiscalizações atuais apresentam atividades fragmentadas e elevado esforço manual, o que limita a visão sistêmica necessária à fiscalização da gestão fiscal.

57. O **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** funciona como um diagnóstico técnico que evidencia as fragilidades do atual modelo manual, servindo para identificar problemas recorrentes e pontos com elevada materialidade. No eixo do RGF, o histórico revela inconsistências no cálculo da RCL e em gastos com pessoal, falhas de rastreabilidade, além de riscos críticos no equilíbrio de caixa para restos a pagar (art. 42 da LRF).

58. Quanto às DOCCs, as fiscalizações documentaram a ausência de dados consolidados e o uso de medidas compensatórias genéricas ou insuficientes. Por fim, no eixo das renúncias de receitas, a atuação do Tribunal aponta para o descumprimento sistemático de estimativas de impacto e neutralidade fiscal, agravado pela subnotificação de benefícios e lacunas na avaliação de desempenho dessas desonerações.

59. A **Matriz de Impropriedades (Apêndice D)** consolida as infrações administrativas, restrições institucionais e crimes contra as finanças públicas relacionados ao objeto, detalhando hipóteses de descumprimento legal e vinculando cada ocorrência à norma violada, ao meio probatório que sustenta a constatação e à respectiva sanção ou nulidade aplicável. O instrumento funciona como um inventário estruturado de situações que vulneram os marcos das regras fiscais.

60. A **Matriz de Riscos (Apêndice E)** registra a identificação e avaliação dos riscos na gestão fiscal da União, classificando os eventos por probabilidade e impacto para subsidiar a priorização de futuras ações de controle com base no impacto sistêmico.

61. Entre os **riscos muito altos** estão as falhas relacionadas ao momento da apresentação, duração e suficiência anual da medida compensatória de DOCC e de renúncia (R3), a omissão ou não envio de atos normativos infralegais editados pelos próprios órgãos setoriais que criam ou ampliam DOCCs para consolidação pelos órgãos centrais (R6) e a cobertura insuficiente de palavras-chave de busca na API do DOU (R26).

62. Os **riscos altos** relacionados às renúncias de receitas e às DOCCs decorrem da aplicação restritiva de conceitos, com possível subnotificação fiscal (R1), e da não apresentação de estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício de vigência e o biênio subsequente (R2). Quanto aos riscos específicos das DOCCs, destacam-se as assimetrias interpretativas associadas ao caráter não vinculante de guias técnicos (R7) e o uso de horizontes temporais que podem afastar indevidamente a caracterização da despesa como continuada (R8). No âmbito do RGF, destaca-se o risco associado à inscrição de RPNP incompatível com as disponibilidades por fonte/destinação de recursos (R24) e a incorreção ou atraso nos painéis e alertas do RGF dada a dependência da atualização das fontes de dados externas (R29).

63. São **riscos médios**, no âmbito das renúncias, o possível descumprimento do teto global de 2% do PIB (R5) e da meta de redução linear de 10% (R4). No âmbito das DOCCs, destaca-se o risco de adoção de compensações baseadas em redução de despesa seguida de sua ampliação subsequente (R9). Para o RGF, são riscos as divergências entre a metodologia publicada, a parametrização efetivamente utilizada e os critérios da LRF (R11 e R12), a intempestividade no envio do RGF ao TCU (R14), a publicação incompleta do RGF no DOU (R16), os erros na apuração da suficiência de caixa por fonte (R21), e a inscrição de RPNP sem suficiência de caixa (R23). No âmbito das soluções tecnológicas, os riscos relacionam-se com as falhas de integração e validação sistêmica (R27).

64. Os **riscos baixos,** no âmbito do RGF, incluem falhas e intempestividade na divulgação da RCL (R10), divergências na apuração da RCL entre o DOU e o Tesouro Gerencial (TG) (R13), intempestividade na homologação do RGF no Siconfi (R15), a divergência entre RGF homologado no Siconfi e o publicado no DOU (R17), a inclusão indevida de benefícios assistenciais na despesa com pessoal (R18), a utilização de recursos de inativos e pensionistas para outras finalidades (R19), erros ou omissões de parâmetros na metodologia do Anexo 5 (R20, R22) e a inscrição de RPNP incompatível com as disponibilidades por grupos de recursos (R25). No âmbito das soluções tecnológicas, destacam-se a impossibilidade de extrair exposições de motivos por *web scraping* (R28) e a degradação da qualidade dos dados e alertas automatizados ao longo do tempo (R30).

65. O **risco inerente** é elevado em razão da complexidade e do caráter recente dos novos marcos regulatórios, da dependência de informações prestadas pelos órgãos, da fragmentação dos sistemas e da ausência de ferramentas integradas de consolidação, o que pode comprometer a transparência, a confiabilidade e a tempestividade das informações fiscais, além da apuração da RCL, referência essencial para o cálculo dos limites monitorados no RGF.

66. O **risco de detecção** também é elevado, tendo em vista a dependência de análises manuais, a necessidade de conhecimento técnico especializado e a dispersão de informações em diferentes sistemas. Esses fatores dificultam o monitoramento concomitante e preventivo, reduzem a capacidade de recálculo e validação integral das informações e comprometem a identificação tempestiva de irregularidades materiais.

67. A seguir, detalha-se o mapeamento dos processos em cada um dos eixos, assim como dos respectivos riscos e das impropriedades relacionadas aos processos.

III.1. Renúncias de Receitas

68. O **contexto histórico e orçamentário** desta atuação pelo TCU é marcado pela verificação estrita do cumprimento das condicionantes impostas pelo art. 14 da LRF, pelo art. 113 do ADCT e pelas exigências complementares estabelecidas anualmente nas LDOs. A atuação do controle externo materializa-se em diversos processos de acompanhamento, no âmbito dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, bem como na prolação das decisões já relacionadas no parágrafo 51.

69. A difusão das desonerações tributárias decorre, em parte, de sua natureza como política distributiva e de sua menor visibilidade, por não se configurarem como despesas orçamentárias diretas. Contudo, sempre que o benefício for considerado superior ao ônus fiscal, seus efeitos devem ser compensados por meio de ajustes em outros agregados, como a revisão de despesas (discricionárias ou obrigatórias), o aumento de receitas, a redução de outras renúncias ou a adequação do resultado primário, de modo a assegurar uma ação fiscal planejada e transparente, voltada à prevenção e mitigação de riscos fiscais, em consonância com as metas de resultado e com o cumprimento dos limites e condições legais aplicáveis.

70. O Tribunal identificou fragilidades relevantes na governança dos benefícios tributários da União, tendo apontado, em avaliações estruturais, cerca de vinte deficiências que ensejaram encaminhamentos à Casa Civil e a órgãos centrais e setoriais para o aperfeiçoamento da gestão, monitoramento e revisão periódica desses benefícios. Nesse contexto, destaca-se a elaboração, em 2022, do Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), voltado à sistematização de critérios e boas práticas para avaliar a maturidade, o desempenho e a eficiência dessas políticas, de modo a suprir deficiência histórica de transparência e *accountability* em relação aos benefícios tributários.

71. Adicionalmente, o TCU examinou o cumprimento das exigências das LDOs, a exemplo do art. 165 da LDO de 2023 (TC 039.004/2023-6, peça 82, itens 208-224, rel. Min. Bruno Dantas) quanto à avaliação de resultados das desonerações. O Tribunal questionou as providências governamentais

para a elaboração de metodologias e cronogramas de avaliação pautados em indicadores objetivos de eficiência, eficácia e efetividade. A atuação do CMAP apontou avanços institucionais, mas esta Corte manteve a ressalva de que se faz necessária maior efetividade na utilização dessas avaliações para o redesenho das políticas.

72. No campo da transparência, foram acompanhadas as medidas adotadas pela RFB para dar cumprimento ao art. 198, § 3º, IV, do Código Tributário Nacional (CTN), com a edição de normativos internos (Portarias MF 319/2023 e 398/2024) e a disponibilização de bases de dados abertas sobre benefícios fiscais, bem como a implementação de instrumentos como a Dirbi para coleta padronizada de dados das empresas.

73. Ressalta-se que, sob a ótica orçamentária, o impacto das renúncias de receitas assume magnitude macroeconômica relevante, ao absorver parcela expressiva do esforço arrecadatório nacional. Em 2023, esses benefícios alcançaram R$ 646,6 bilhões, correspondendo a 34,0% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Para 2024, o montante foi estimado em R$ 678,4 bilhões, equivalentes a 31,4% da receita primária líquida e a 5,89% do PIB, sendo R$ 563,5 bilhões referentes a benefícios tributários e R$ 114,9 bilhões a benefícios de natureza financeira e creditícia, conforme consignado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2024 (Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário).

74. Segundo o DGT, os valores projetados dos respectivos benefícios alcançaram a soma de R$ 543,7 bilhões para 2025 (4,39% do PIB e 19,69% da arrecadação) e R$ 612,8 bilhões para 2026 (correspondente a 4,43% do PIB e a 20,20% da arrecadação). Para fins de dimensionamento orçamentário, observa-se que tais montantes superam em mais de três vezes o gasto previsto em 2025 com o orçamento destinado ao programa Bolsa Família e se aproximam de metade do total das despesas previdenciárias previstas em 2025 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

75. Com base no Acompanhamento de Renúncias de Receita de 2025 (TC 021.035/2025-3, peça 71, item 14, rel. Min. Benjamin Zymler), identificou-se a instituição de 21 desonerações, com impacto estimado de R$ 4,2 bilhões no exercício. Embora tenha havido redução no número de atos (de 23 para 21) e expressiva queda nominal (90,7%) do impacto imediato em relação a 2024 (de R$ 45,1 bilhões para R$ 4,2 bilhões), a análise do horizonte plurianual revela movimento oposto: ao se considerarem os três exercícios subsequentes (R$ 45,4 bilhões para 2026; R$ 43,6 bilhões para 2027; e R$ 42,3 bilhões para 2028), o montante total estimado alcança R$ 135,5 bilhões, superando em 24,2% o valor correspondente ao período anterior (R$ 109,1 bilhões de 2024 a 2027), o que evidencia expansão relevante do custo fiscal no médio prazo.

76. O **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** indica risco relevante de subnotificação fiscal decorrente de divergências conceituais entre o conceito legal de renúncia e o critério de "gasto tributário" da Receita Federal. Esse desalinhamento metodológico exclui do escopo de mensuração do DGT benefícios potencialmente relevantes para o controle, como diferimentos e depreciação acelerada, subestimando o real esforço fiscal do Estado. Adicionalmente, o histórico de fiscalizações registra a sanção recorrente de leis que instituem benefícios, como as Leis 15.103/2025 e 15.269/2025, sem a devida demonstração de neutralidade ou indicação de medidas compensatórias fáticas, resultando em um cenário em que as renúncias se expandem sem o correspondente controle de desempenho e impacto arrecadatório.

77. A **Matriz de Impropriedades (apêndice D)** evidencia que o descumprimento do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT caracteriza como irregularidade a concessão ou ampliação de benefícios sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro ou a demonstração de neutralidade fiscal. O rigor jurídico é acentuado pelos novos marcos da LC 224/2025, que estabelece como vedação legal a prorrogação de renúncias para pessoas jurídicas cujas metas de desempenho não tenham sido atingidas ou avaliadas (art. 2º / art. 14-A da LRF), além de proibir novos incentivos caso o estoque

total ultrapasse 2% do PIB sem compensação integral (art. 5º). A principal repercussão para essas violações poderia ser, a rigor, a suspensão da vigência do benefício até que a compensação seja implementada (art. 14, II, § 2º da LRF), funcionando como um mecanismo de proteção à arrecadação pública contra atos desprovidos de lastro técnico.

78. Quanto à **Matriz de Riscos (Apêndice E)**, verifica-se que as renúncias de receita compartilham riscos relevantes com as DOCCs, dentre os quais se destacam: a) aplicação restritiva dos conceitos, com exclusão indevida de atos que criem ou ampliem esses instrumentos (R1); b) ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2); e c) fragilidades relacionadas ao momento de implementação, à duração e à suficiência anual das medidas compensatórias (R3).

79. Quanto às **divergências conceituais (R1)**, verifica-se que a RFB não utiliza, para fins de controle e evidenciação orçamentária, a nomenclatura ampla "renúncia de receita", adotando em seu lugar o conceito metodológico e operacional de "gasto tributário". Na definição oficial utilizada pelo órgão:

> Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (BRASIL. Gasto tributário: conceito e critérios de classificação. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2020. p. 7.)

80. A formulação desse conceito pela RFB resulta da aplicação cumulativa de dois critérios: a) o caráter finalístico da desoneração, que deve atuar como uma alternativa à despesa direta, possuindo caráter compensatório (quando o Estado não atende adequadamente a população em serviços de sua responsabilidade) ou incentivador (quando há a intenção governamental de desenvolver determinado setor da economia ou região do país); e b) a exigência de que a medida represente, obrigatoriamente, um desvio ou exceção à estrutura normal e básica de tributação, denominada Sistema Tributário de Referência (STR).

81. Ao adotar essa abordagem restritiva, de natureza econômico-orçamentária, a RFB tem como objetivo conferir transparência e permitir a comparabilidade internacional das informações, alinhando-se a parâmetros de mensuração recomendados por organismos internacionais, a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (Ciat).

82. Como consequência metodológica dessa conceituação, a RFB aplica filtros que excluem de seu rol de gastos tributários diversas medidas que, na prática, geram perda de arrecadação. O órgão não enquadra em seu conceito, por exemplo, os diferimentos de obrigações tributárias e os regimes de depreciação acelerada, sob a justificativa de que, nesses casos, a renúncia de receita retorna aos cofres públicos no longo prazo, tratando-se de mera postergação e não de um gasto definitivo. Igualmente, ficam excluídas isenções ou reduções que a RFB interpreta como partes integrantes da estrutura básica do próprio tributo, a exemplo da atual isenção do imposto de renda sobre dividendos recebidos por pessoas físicas.

83. Ressalta-se que o conceito de gasto tributário não é previsto na legislação do país, pois não há definição na Constituição Federal ou em norma legal. Tanto a Carta Magna quanto a LRF mencionam termos como incentivos, benefícios tributários, renúncias de receitas, ou ainda subsídios, todos mais amplos que o conceito de gasto tributário.

84. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da mesma forma, adota entendimento restritivo de renúncia de receita, alinhando-se metodologicamente ao conceito de "gasto tributário" utilizado pela RFB. Com fundamento no Parecer SEI 6.092/2020/ME, o órgão interpreta que o art. 14 da LRF incide exclusivamente sobre isenções de caráter não geral que constituam exceção ao STR,

excluindo as medidas de caráter geral da obrigatoriedade de compensação fiscal, em interpretação a *contrario sensu* do § 1º do art. 14 da LRF. O órgão argumenta que exigir a adoção de contrapartidas ou o aumento de carga tributária (conforme o inciso II do art. 14) para benefícios que não compõem renúncia de receitas em sentido estrito geraria uma incongruência jurídica, pois imporia ônus à sociedade para compensar um desequilíbrio fiscal que, tecnicamente, não existiria.

85. As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) adotam uma exegese pautada no impacto financeiro, distanciando-se de filtros metodológicos ou terminologias restritivas para definir o que constitui uma renúncia de receita. Dessa forma, a Suprema Corte vem adotando o entendimento de que não importa a nomenclatura atribuída pelo legislador ou pelo gestor ao benefício, mas sim o seu efeito prático de diminuição da receita (vide ADI 6.303/RR, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 14/3/2022; ADI 5.882/SC, rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 16/5/2022; RE 1.453.991 AgR/SP, rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. 16/12/2024; ADI 3.465/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 26/5/2025).

86. O TCU adota uma conceituação ampla para a "renúncia de receita", tratando-a como equivalente ao "benefício tributário", e distanciando-se de definições restritivas que limitem a sua competência constitucional de controle como no caso do conceito de gasto tributário utilizado pela RFB. Essa visão institucional encontra-se consolidada no RCBT, publicado pela Corte em 2022.

87. Para fins deste levantamento, as expressões não são usadas como sinônimos automáticos: 'renúncia de receita' designa a categoria jurídica de natureza fiscal disciplinada pelo art. 14 da LRF, associada ao efeito de redução de receita; 'gasto tributário' corresponde à classificação analítica adotada pela RFB com base no Sistema Tributário de Referência; e 'benefício ou incentivo tributário' designa a categoria mais ampla adotada pelo TCU para os instrumentos tributários de política pública, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1 – Distinção entre renúncia, gasto tributário e benefício tributário

Expressão	Alcance	Uso no levantamento
Renúncia de receita	Categoria jurídica de natureza fiscal, disciplinada pelo art. 14 da LRF, associada ao efeito de redução de receita. É tratada como equivalente ao benefício tributário conforme a perspectiva analisada.	Usada para identificar o universo jurídico de benefícios dos quais decorra renúncia de receita, sujeito às condicionantes fiscais.
Gasto tributário	Classificação analítica da RFB aplicável a um subconjunto dos benefícios tributários, baseada em desvio do Sistema Tributário de Referência, redução da arrecadação potencial e objetivos econômicos e sociais de caráter compensatório ou incentivador.	Usada ao descrever o DGT, o universo por ele abrangido e a metodologia da RFB.
Benefício ou incentivo tributário	Categoria mais ampla adotada pelo TCU, que abrange tratamentos tributários preferenciais com objetivos extrafiscais de política pública, ainda que não haja redução global da arrecadação ou desvio do Sistema Tributário de Referência.	Usada como categoria geral do levantamento para mapear os instrumentos tributários de política pública; não implica automaticamente gasto tributário ou renúncia de receita sujeita ao art. 14 da LRF.

Fonte: elaboração própria.

88. No julgamento do Acórdão 1.773/2021-TCU-Plenário, ao analisar o Regime Aduaneiro Especial de Importação e Exportação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural (Repetro), esta Corte entendeu que, mesmo que um benefício não se enquadre no conceito estrito de gasto tributário da RFB, ele não está dispensado de constar do demonstrativo regionalizado exigido pelo art. 165, § 6º, da Constituição Federal. A Corte assentou que o comando constitucional utiliza um conceito amplo de benefício tributário, o qual compreende outros tipos de renúncias além daquelas listadas no DGT elaborado pelo Poder Executivo.

89. Ademais, no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, o Tribunal já havia registrado, amparado em manifestação doutrinária, que, independentemente da nomenclatura utilizada, o instituto da

renúncia de receita representa uma decisão em que o Estado dispensa voluntariamente o recebimento de receitas em favor da execução de políticas públicas.

90. Recentemente, em resposta a requisições de auditoria no bojo do TC 008.798/2025-7 (peça 46, p. 2 daquele TC), o Ministério da Fazenda informou, por meio da Nota CETAD/COPAN 103/2025, que não possui planos institucionais para uniformizar os critérios adotados para definir gasto tributário, assumindo o risco de manter parcela dos benefícios tributários de fora das estimativas consolidadas e do escopo do DGT.

91. Como resposta mitigadora à alegação de falta de transparência das medidas que não são consideradas gastos tributários, o Poder Executivo adota a prática de publicar informações resumidas das renúncias tributárias instituídas no exercício, por meio das planilhas de "Desonerações Instituídas". Esse documento é apresentado em anexo apartado ao PLOA, com o fito de cumprir os requisitos do art. 5º, inciso II, da LRF. Contudo, essas planilhas possuem finalidade diversa do DGT, não suprem o comando constitucional de regionalização (art. 165, § 6º, da CF/1988) e carecem da mesma completude analítica.

92. Assim, a controvérsia conceitual acerca da definição de renúncia de receita representa um risco material significativo para o exercício do controle externo. A resposta dada pela Administração ao risco é considerada insuficiente para sua mitigação, levando a subnotificação no DGT do montante das desonerações tributárias dada a definição metodológica restrita de gasto tributário da RFB, e consequentemente, na subestimação do real esforço fiscal do Estado, comprometendo o cumprimento integral do princípio da transparência previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

93. Além disso, ao não reconhecer determinadas medidas como gasto tributário, o Poder Executivo entende não haver subsunção à obrigatoriedade de **apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2)** e de **adotar as medidas de compensação (R3)** exigidas pelo art. 14 da LRF e pelo art. 113 do ADCT.

94. Entre as principais constatações de fiscalizações anteriores, verificou-se, de forma recorrente, que os Poderes Legislativo e Executivo propõem e aprovam leis ou emendas instituidoras de benefícios fiscais sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2), sem sua consideração na LOA, sem a indicação e implementação tempestiva das medidas compensatórias (R3) e sem o atendimento às exigências complementares previstas nas LDOs. Observou-se, ainda, a insuficiência das memórias de cálculo e falhas na evidenciação de benefícios nos demonstrativos oficiais, resultando em subnotificação e prejuízo à transparência fiscal. Ademais, constatou-se a sanção, pelo Poder Executivo, de proposições originárias do Poder Legislativo que instituem renúncias tributárias sem a devida comprovação do cumprimento dos requisitos previstos no § 2º do art. 14 da LRF.

95. Uma impropriedade refere-se à ausência de medidas compensatórias (R3.1). Nos termos do art. 14, II, da LRF, quando a renúncia não foi previamente contemplada na estimativa de receita da LOA, sua concessão exige compensação por aumento de receita, por elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de tributo. A jurisprudência do TCU (Acórdãos 747/2010 e 3.437/2012, ambos do Plenário) é firme no sentido de que esse rol é taxativo, afastando instrumentos genéricos como excesso de arrecadação ou remanejamentos de despesa. Ainda assim, o Poder Executivo não evidenciou, por exemplo, a adoção de medidas compensatórias para as Leis 15.103/2025 e 15.269/2025 e a LC 222/2025 (TC 021.035/2025-3, peça 71, p. 12).

96. Ressalta-se que, quando a renúncia é instituída sem previsão na LOA do exercício corrente, a adoção de medidas compensatórias é obrigatória para assegurar a neutralidade no ano em que o benefício entra em vigor. Entretanto, no caso dos exercícios seguintes, a consideração do impacto da desoneração na previsão das receitas orçamentárias constitui o mecanismo suficiente para garantir que as metas fiscais não serão afetadas, dispensando-se a adoção de novas compensações, uma vez que seu

efeito será automaticamente incluído nas receitas previstas no PLOA dos anos seguintes. Essa interpretação foi assentada inicialmente no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, e reiterada em acórdãos seguintes (Acórdão 263/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro; Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

97. As LDOs, a exemplo do art. 143 da Lei 15.321/2025, exigem que o proponente apresente memória de cálculo detalhada, com premissas e projeções consistentes, além de demonstração de que a perda de arrecadação foi considerada na LOA e não comprometerá as metas fiscais. A omissão dessas informações inviabiliza a verificação da neutralidade fiscal da medida (R3.3 e R3.4). Fiscalizações recentes constataram esse descumprimento em normas sancionadas entre 2023 e 2025, incluindo as Leis 14.568/2023, 14.620/2023, 14.789/2023 e 15.164/2025 (TCs 010.005/2024-2 e 021.035/2025-3).

98. Nos casos em que a renúncia é instituída por iniciativa do próprio Poder Executivo e o tributo é administrado pela Receita Federal, constatam-se controles mais estruturados. A atuação da RFB encontra amparo em normativos internos, a exemplo da Portaria-MF 453/2013, que estabelece procedimentos para o cálculo do impacto orçamentário-financeiro e para a proposição das exigidas medidas de compensação. Nesses cenários, a RFB elabora as estimativas e subsidia tecnicamente as exposições de motivos. Trata-se de controle mais estruturado, que mitiga parte dos riscos, pois insere as premissas fiscais de forma prévia ao envio da matéria.

99. Quando a proposição originária do Poder Executivo afeta benefícios não administrados pela Receita Federal, geridos por outros ministérios ou agências, o controle apresenta fragilidades. A competência para elaborar as estimativas é descentralizada, recaindo sobre o órgão setorial responsável, sem obrigatoriedade de validação técnica pela RFB, embora esta possa avaliar os cálculos, conforme o art. 2º da Portaria-MF 453/2013. Não há órgão federal que centralize a orientação, supervisão e consolidação das estimativas de impacto orçamentário e financeiro de renúncias relacionadas a tributos fora da administração da RFB. Esse modelo de controle apresenta lacunas que podem comprometer o cumprimento do art. 14 da LRF e o monitoramento adequado das perdas frente às metas fiscais do Estado.

100. O cenário de maior fragilidade nos controles concentra-se nas renúncias de receitas instituídas por intermédio de proposições originárias do Poder Legislativo, quer seja pela criação da norma como um todo quer seja pela inclusão de artigos em normas originalmente propostas pelo Poder Executivo. Nessa hipótese, em várias ocasiões a Administração Federal (RFB, a PGFN, a Casa Civil, entre outros órgãos) é demandada a atuar *a posteriori* nas análises de conformidade orçamentária, financeira e de constitucionalidade, ou seja, apenas sobre o texto já aprovado, visando subsidiar a decisão presidencial de sanção ou veto. Ao constatar a ausência de estimativas (art. 113 do ADCT) ou de medidas compensatórias (art. 14 da LRF), o procedimento de resposta é a recomendação técnica de veto.

101. Entretanto, o controle revela-se insatisfatório diante da eventual rejeição desses vetos pelo Congresso Nacional. Nesses casos, o Poder Executivo entende que não possui o dever jurídico de regulamentar providências administrativas automáticas ou de acionar obrigatoriamente o controle judicial (como a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade) para suspender a eficácia da norma. Como resultado, podem ser implementados benefícios sob possível desconformidade fiscal, sem mecanismo uniforme para exigir o cumprimento do § 2º do art. 14 da LRF, que condiciona a eficácia da renúncia à efetiva adoção prévia da respectiva compensação.

102. A inobservância recorrente das exigências do arcabouço fiscal produz dois riscos relevantes. O primeiro é o agravamento do desequilíbrio fiscal, pois sem estimativas tempestivas e medidas compensatórias adequadas, as renúncias podem se expandir sem controle suficiente, com

efeitos sobre a sustentabilidade das contas públicas e a capacidade de prestação de serviços pelo Estado.

103. O segundo risco é a baixa efetividade das ações de controle: a repetição idêntica das mesmas falhas a cada exercício impõe ao Tribunal a necessidade de reiterar sucessivamente os mesmos alertas nas Contas do Presidente, em um ciclo de baixa efetividade em que os mecanismos de controle atuam, na prática, como mero registro *ex post* da infração já consumada. Esse mesmo vício impede o monitoramento do retorno das políticas públicas, inviabilizando o exame de economicidade, eficiência e efetividade das renúncias e obstando a geração de evidências que subsidiem o Congresso e a sociedade na decisão sobre a continuidade ou extinção desses gastos tributários.

104. Adicionalmente, a promulgação da Lei Complementar 224/2025 instituiu um novo paradigma para a governança das renúncias de receitas, estabelecendo regras de contenção e avaliação que impactam diretamente o controle externo. A partir desse marco legal, emergem riscos estruturais e operacionais relacionados à efetivação do corte linear de benefícios tributários (R4) e ao monitoramento do teto global atrelado ao PIB (R5).

105. O **risco de descumprimento da redução linear de 10% dos benefícios tributários (R4)** materializa-se com o descumprimento efetivo ou com a ausência de comprovação da redução efetiva, estipulada pelo art. 4º da LC 224/2025. A norma estabeleceu redução linear fixa, aplicável ao exercício de 2026, desenhada como uma transição pontual para um sistema padrão de tributação, com decréscimo equivalente a 10% do benefício original. Essa regra aplica-se de forma cumulativa, quando o contribuinte usufrui de mais de um benefício na mesma operação, e incide sobre um rol taxativo de tributos, notadamente Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Importação (II).

106. Um primeiro ponto de atenção dessa medida para o controle externo reside na complexidade operacional e no risco de erro sistêmico. A aplicação da redução exige o recálculo de alíquotas e a revisão de créditos tributários, o que demanda ajustes relevantes nos sistemas da Receita Federal. Há risco de que essas alterações sistêmicas não reflitam com exatidão o comando legal, gerando recolhimentos a menor sem que os mecanismos de controle identifiquem tempestivamente as divergências.

107. Um segundo aspecto relevante diz respeito à falta de transparência e à assimetria de informação. A verificação do cumprimento da redução depende do acesso a dados estruturados e memórias de cálculo que comprovem a variação da carga tributária efetiva antes e após a implementação da redução em 2026. O risco reside na não publicação de demonstrativos que evidenciem, de forma clara e acessível, que a redução de 10% foi, de fato, implementada nas obrigações acessórias dos contribuintes, dificultando a rastreabilidade pelo TCU. Tal situação guarda semelhança com as deficiências informacionais identificadas em fiscalizações anteriores relativas à transparência dos gastos tributários (TC 008.798/2025-7).

108. Um terceiro aspecto concerne à subestimação do esforço fiscal decorrente dos chamados "benefícios não-DGT". A LC 224/2025 vinculou a aplicação da redução aos benefícios discriminados no DGT e a regimes específicos nela listados. Consequentemente, regimes e tratamentos tributários que não se enquadram na metodologia do DGT restam excluídos da obrigatoriedade de redução, o que pode esvaziar o esforço fiscal pretendido e distorcer a mensuração real do corte de benefícios pelo Estado. Essa limitação metodológica potencialmente compromete a eficácia da medida como instrumento de recomposição de receitas públicas.

109. O **risco de inobservância do teto global de 2% do PIB (R5)** decorre da possibilidade de criação de novas desonerações após atingido o limite, o uso de instrumentos atípicos, como

diferimentos de longo prazo, para afastar o enquadramento no art. 5º da LC 224/2025 e a manutenção de incentivos ineficientes sem metas avaliáveis (art. 14-A da LRF).

110. A Nota Cetad/Copan 64/2026 da RFB (peça 40) informa que a verificação do impacto efetivo das renúncias será realizada com base no DGT, nos termos do art. 4º, § 2º, da LC 224/2025, cuja divulgação ocorre com defasagem de três anos, estando disponível, portanto, apenas a partir de 2029. Registra, ainda, que determinados itens classificados como benefícios sujeitos à redução linear, a exemplo do Lucro Presumido, não puderam ser mensurados em razão da inexistência de metodologia específica, o que compromete a apuração integral do montante de renúncias.

111. A Nota Cetad/Copan 36/2026 (peça 39) indica que o teto estaria superado, com estimativa de 2,32% do PIB para 2026 (PIB estimado em R$ 13.826,3 bilhões), com base no DGT e na Dirbi. A metodologia considera o DGT acrescido de regimes específicos e deduzidas exceções legais, como Simples Nacional, Zona Franca de Manaus e imunidades constitucionais. Mesmo sob hipóteses mais conservadoras, incluindo a totalidade dos gastos com entidades civis sem fins lucrativos, o limite permanece extrapolado (cerca de 2,25% do PIB), e a tendência é de distanciamento ainda maior à medida que as adições restantes forem mensuradas.

112. Esse cenário implica que a vedação do art. 5º deveria estar vigente desde o início de 2026, salvo mediante compensação nos termos do § 2º. Subsiste, contudo, o risco de descumprimento, seja pela ausência de divulgação tempestiva do cálculo oficial, seja por falhas na comprovação de compensações. Configura-se, assim, o risco de instituição ou prorrogação de benefícios sem compensação adequada. O histórico do TCU evidencia a recorrência de compensações superestimadas, insuficientes ou meramente formais, incapazes de neutralizar o impacto fiscal, agravado pelo desconhecimento da totalidade dos gastos tributários.

113. A LC 224/2025 acrescentou requisitos próprios à concessão, ampliação e prorrogação de benefícios, além do regime geral do art. 14 da LRF. Assim, fiscalizações futuras deverão distinguir o horizonte trienal da estimativa e das medidas de compensação previstas no art. 14 dos requisitos de vigência, metas, transparência, monitoramento e avaliação do novo art. 14-A, estes podendo alcançar até cinco anos (prazo máximo de vigência das renúncias instituídas). Impõe-se, portanto, ao TCU avaliar não apenas a suficiência inicial, mas também a sustentabilidade intertemporal das medidas compensatórias.

114. Paralelamente, o art. 14-A da LRF ampliou os condicionantes das renúncias para pessoas jurídicas, ao exigir, cumulativamente, a estimativa de beneficiários, a fixação de prazo máximo de cinco anos, a definição de metas de desempenho objetivas e quantificáveis, a avaliação de impacto na redução de desigualdades regionais, bem como mecanismos de transparência e monitoramento. Assim, identifica-se o risco de inviabilidade da avaliação de desempenho, com potencial esvaziamento desse dispositivo, uma vez que a ausência de metas claras e indicadores mensuráveis compromete a vedação de prorrogação prevista no § 2º do art. 14-A e fragiliza o controle da qualidade do gasto tributário, podendo permitir a perpetuação de renúncias regressivas ou ineficientes.

115. A despeito de uma análise mais aprofundada desses novos requisitos para as renúncias somente vir a ser realizada em 2026, em virtude da publicação da LC 224/2025 em 26/12/2025, já se identificaram alertas relevantes em relação às renúncias que foram instituídas no ano de 2025. Nesse contexto, o TCU, por meio do processo TC 021.035/2025-3, apontou impropriedades em diversos normativos, como as Leis 15.103/2025, 15.164/2025, 15.269/2025 e 15.294/2025, as Leis Complementares 216/2025 e 222/2025, as Medidas Provisórias 1.301/2025, 1.314/2025, 1.315/2025 e 1.318/2025, bem como o Decreto 12.799/2025. As irregularidades incluíram a ausência de cláusula que limite o prazo de vigência dos benefícios, inexistência de metas de desempenho formuladas de maneira clara e passível de verificação, e a omissão na designação expressa do órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados das renúncias concedidas.

III.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

116. O **contexto histórico e orçamentário** dessa atuação remonta a 2019, quando o TCU passou a avaliar a regularidade do processo de criação e expansão dessas despesas, por meio de processos anuais de acompanhamento, frequentemente articulados com a temática das renúncias de receitas e com reflexos nas Contas de Governo. Ao longo das fiscalizações, evidenciou-se um cenário de dificuldades estruturais, marcado pela ausência de dados consolidados, limitações na identificação, mensuração e controle das DOCCs, baixa transparência das despesas instituídas por atos normativos infralegais, ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, fragilidade ou ineficácia das medidas compensatórias e uso inadequado do horizonte temporal, por meio de prorrogação de despesas por prazo determinado.

117. O volume de recursos atrelado à criação e expansão dessas despesas alcança a cifra das dezenas de bilhões de reais anuais. Para ilustrar a magnitude orçamentária dessas medidas, destaca-se que, no exercício de 2023, as DOCCs relacionadas a subvenções econômicas geraram impacto fiscal estimado em R$ 1,77 bilhão no primeiro ano, aumentando para R$ 3,94 bilhões em 2024 e R$ 1,88 bilhão em 2025. Esse cenário escalou no exercício de 2024, cujas estimativas de impacto para novas subvenções totalizaram R$ 4,5 bilhões no ano de criação, projetando-se para R$ 18,7 bilhões em 2025 e R$ 12,58 bilhões para o exercício de 2026.

118. O voto do Min. Bruno Dantas (TC 039.004/2023-6, peça 86), reproduzido a seguir, sintetiza, com precisão, o trabalho que vem sendo desenvolvido ao longo dos acompanhamentos, evidenciando os principais achados, a elevada expectativa quanto às soluções decorrentes do Plano de Ação, instituído pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, que determinou a criação de demonstrativo consolidado das DOCCs da União, e, sobretudo, o processo de consolidação dos entendimentos deste Tribunal a respeito das DOCCs, em especial no que se refere à exigência de medidas compensatórias por ocasião de sua criação. *In verbis*:

> Inicialmente, é oportuno ressaltar que o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado constitui princípio constitucional basilar, amplamente reforçado pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Tal princípio exige rigoroso controle e monitoramento das despesas obrigatórias e das políticas que implicam renúncias de receitas ou comprometimentos fiscais permanentes.
>
> (...)
>
> Contudo, desde acompanhamentos anteriores, o TCU tem identificado desafios persistentes relacionados à identificação, quantificação e controle dessas despesas. A complexidade decorre tanto da amplitude do conceito legal – que abrange medidas legislativas, atos administrativos normativos e situações de prorrogação de despesas por prazo determinado – quanto das diversas interpretações aplicadas ao rigor estabelecido pela LRF.
>
> (...)
>
> Justamente por conta dessa multiplicidade de interpretações e do uso recorrente de mecanismos que atenuam o cumprimento das exigências legais, reforça-se a importância e a imprescindibilidade dos acompanhamentos periódicos conduzidos por esta Corte. Essas ações visam não apenas a verificar a conformidade formal com as normas vigentes, mas, principalmente, a assegurar a adoção de medidas concretas de monitoramento e controle que previnam ou mitiguem os potenciais impactos negativos dessas despesas sobre o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas.

> Nesse contexto, considero pertinente trazer à análise o recente julgamento do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, proferido em sede de recurso no âmbito do acompanhamento das DOCCs instituídas em 2021.
>
> (...)
>
> Corroboro integralmente a posição da unidade instrutora ao destacar que a referida decisão representa marco relevante na definição conceitual e prática das DOCCs, sobretudo no tocante às despesas com pessoal, com impactos diretos sobre análises futuras.
>
> Destaco que, após debates e manifestações divergentes entre os Ministros quanto à necessidade e à forma de compensação dessas despesas, prevaleceu o entendimento de que a matéria deveria ser aprofundada no âmbito do Plano de Ação instituído pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário.
>
> (...)
>
> Assim, embora a decisão colegiada tenha afastado, formalmente, a exigência imediata de enquadramento das despesas de pessoal sob o conceito estrito de DOCCs, restou mantido, de forma inequívoca e consensual, o dever de adoção de medidas compensatórias permanentes, conforme dispõe o art. 17 da LRF. É importante ressaltar que tal entendimento não se restringe às despesas com pessoal, alcançando, de modo geral, todas as despesas obrigatórias e continuadas.
>
> Nesse sentido, entendo fundamental que o referido Plano de Ação estabeleça parâmetros objetivos e bem definidos para a classificação e compensação das DOCCs, de modo a superar ambiguidades normativas e assegurar um controle efetivo capaz de mitigar os impactos fiscais negativos decorrentes dessas obrigações.

119. O **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** evidencia o progressivo abrandamento do rigor fiscal consagrado na LRF, materializado tanto por expedientes voltados à descaracterização de DOCCs quanto pela admissão de formas alternativas de compensação, a exemplo da LDO, e pela relativização das exigências do art. 17. As ocorrências revelam a persistência de lacunas informacionais, de processos manuais e descentralizados e de inconsistências na identificação de atos geradores, fatores que comprometem a transparência material e a capacidade de aferição tempestiva da neutralidade fiscal.

120. A **Matriz de Impropriedades (apêndice D)** sistematiza hipóteses em que a ausência de estimativa ou de medida compensatória pode atrair as consequências dos arts. 15 a 17 da LRF, conforme o conteúdo do ato e as circunstâncias do caso. O instrumento também abrange obrigações de transparência, como a divulgação do relatório descritivo consolidado das DOCCs editadas no exercício anterior, conforme exigido pela LDO de 2026. Tais impropriedades geram um cenário de irregularidade administrativa que compromete a integridade do planejamento fiscal e sujeita os responsáveis ao julgamento de contas pelo TCU.

121. A **Matriz de Riscos (Apêndice E)** é apresentada tendo em vista um maior detalhamento do mapeamento das fiscalizações anteriores. Como explicitado anteriormente, as DOCCs compartilham alguns riscos com as renúncias de receita, especialmente no que se refere às controvérsias conceituais (R1), à ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2) e às fragilidades associadas às medidas de compensação (R3).

122. Quanto às **controvérsias conceituais (R1)**, embora o art. 17 da LRF apresente definição aparentemente clara e abrangente para as DOCCs, o conceito assume sentidos distintos conforme o contexto normativo, o que resulta em aplicação não uniforme.

123. O Acórdão 333/2022-TCU-Plenário determinou, no item 9.1, ao então Ministério da Economia e à Casa Civil a elaboração de plano de ação para a criação de demonstrativo consolidado das DOCCs da União. Posteriormente, o Acórdão 929/2023-TCU-Plenário ajustou essa diretriz, fixando prazo de até dois anos para sua implementação. No entanto, em um gesto de prudência institucional, o Tribunal considerou prudente aguardar o desenvolvimento dessas ações, em detrimento da emissão imediata de deliberações sancionatórias sobre os achados verificados nos últimos exercícios.

124. Em atendimento aos citados acórdãos, foi elaborado o Guia de Orientação Técnica, de caráter meramente orientativo e de aplicação facultativa, destinado ao aperfeiçoamento conceitual do instituto. O documento estabelece que todo ato normativo que crie, expanda ou aperfeiçoe ação governamental da qual decorra aumento de despesa pública obrigatória por um período superior a dois exercícios deve observar o art. 17 da LRF, abrangendo amplo espectro de atos normativos, tais como: a) a Constituição Federal; b) as emendas à Constituição; c) as leis complementares; d) as leis ordinárias; e) as leis delegadas; f) as medidas provisórias; g) os decretos legislativos; e h) os tratados, acordos ou atos internacionais. O enquadramento também pode alcançar atos infralegais como portarias e outros atos administrativos normativos, inclusive de órgãos autônomos como o TCU, desde que amparados e/ou autorizados por algum dos instrumentos anteriores, quando criarem ou ampliarem despesa obrigatória por período superior a dois exercícios. Assim, a classificação depende do conteúdo e dos efeitos do ato, não de sua denominação.

125. O Guia esclarece que as emendas constitucionais, por possuírem hierarquia superior à LRF, não se submetem às exigências de compensação previstas no art. 17, ainda que instituam ou ampliem DOCC. De outra volta, leis complementares e demais atos normativos submetem-se, em regra, ao referido dispositivo. O documento também diferencia as hipóteses de incidência dos arts. 16 e 17 da LRF: quando houver criação ou ampliação de despesa obrigatória, aplica-se o art. 17; caso a despesa não possua natureza obrigatória, incide o regime previsto no art. 16.

126. Para caracterizar a obrigatoriedade da despesa, o Guia adota critérios cumulativos: previsão legal e obrigação de execução independentemente da existência de dotação orçamentária, de modo que o dever de realizar o dispêndio subsiste ainda que inexistam recursos suficientes consignados na LOA. Como elementos complementares, consideram-se a possibilidade de quantificação objetiva da despesa, a existência de direito subjetivo exigível judicialmente e a ausência de discricionariedade administrativa quanto à realização do gasto. Em contrapartida, fatores como impossibilidade de contingenciamento, execução obrigatória ou vinculação a pisos constitucionais não são suficientes, isoladamente, para caracterizar a despesa como obrigatória.

127. Quanto ao caráter continuado, o Guia interpreta que a continuidade prevista no art. 17 da LRF se configura sempre que a despesa se projete por período superior a dois exercícios financeiros, independentemente da quantidade de meses de incidência. Assim, enquadram-se como DOCC aquelas com duração superior a dois exercícios, ainda que não possuam caráter mensal; despesas periódicas esparsas que se estendam por pelo menos três exercícios; e despesas instituídas por prazo indeterminado, com potencial de ocorrência a qualquer tempo, em lapso superior a dois exercícios.

128. O **risco de ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (R2)** fundamenta-se no descumprimento da obrigatoriedade constitucional e legal (arts. 113 do ADCT, 16 e 17 da LRF e 140 da LDO de 2026), que condiciona a criação ou expansão de DOCCs à elaboração prévia de instrumentos voltados à mensuração dos reflexos fiscais para o exercício de vigência e o biênio subsequente, a ser apresentada na exposição de motivos ou em documento equivalente que acompanhe a proposição legislativa, bem como à demonstração clara da origem dos recursos destinados ao custeio permanente da despesa.

129. O Plano Safra e os programas voltados às pessoas com deficiência e à agricultura familiar (Apêndice C) exemplificam esse risco ao atestarem a adequação orçamentária apenas para o exercício vigente, frequentemente amparada em créditos extraordinários, enquanto, para os exercícios subsequentes, limitam-se a declarar que os valores serão "consignados nas respectivas propostas orçamentárias", sem apresentar a estimativa imediata do impacto fiscal. Tal conduta foi classificada como de alto risco e relevância, por inviabilizar a mensuração tempestiva dos impactos fiscais e carecer de mecanismos que assegurem o controle das contrapartidas e a manutenção do equilíbrio fiscal no médio e longo prazo.

130. **Os riscos relativos às medidas de compensação (R3)** materializam-se quando a criação ou ampliação de DOCCs fundamenta-se em atos pendentes de vigência (R3.1), com medida compensatória em instrumentos diferentes do ato gerador (R3.2), com duração inferior à da despesa (R3.3) ou sem memórias de cálculo consistentes (R3.4). Esse cenário de risco é agravado pela utilização de excedente de compensação como reserva para futuras ampliações de DOCC (R3.5) e pela adoção da "compensação automática" via margem de expansão das LDOs (R3.6).

131. **O risco de execução de DOCC sem a prévia e efetiva implementação das correspondentes medidas de compensação (R3.1)** é objeto de mitigação pelo Guia ao exigir que o ato compensatório seja previamente editado, publicado ou sancionado e que contenha, de forma expressa, precisa e específica, em sua documentação de tramitação, a indicação de sua destinação a essa finalidade, em consonância com a LRF. Não obstante, o instrumento não estabelece restrições quanto à espécie normativa apta a veicular a compensação fiscal, admitindo desde emendas constitucionais até atos infralegais, como portarias.

132. **O risco de dissociação entre a medida compensatória e o instrumento normativo que institui ou expande a DOCC (R3.2)** permanece não mitigado. O Guia afasta a exigência de integração normativa ao admitir como suficiente a menção explícita a diploma legal preexistente que contemple a compensação na Exposição de Motivos ou na Justificativa, desde que a legislação de suporte registre tal vinculação de forma expressa. Todavia, esse entendimento mostra-se potencialmente incompatível com o art. 17, § 5º, da LRF, que impõe a integração formal e material das medidas compensatórias ao próprio ato que institui ou expande a despesa, como condição de eficácia. A flexibilização adotada favorece a dispersão normativa e dificulta o rastreamento e a verificação da efetividade das compensações. O controle desse arranjo exige a vinculação de cada DOCC à norma de suporte, à memória de cálculo e à comprovação anual da permanência e suficiência da compensação, evitando que a referência cruzada funcione como desvio do requisito legal.

133. **O risco de a medida compensatória ter vigência inferior à do ato gerador da DOCC (R3.3)** decorre da necessidade de demonstração da suficiência para neutralizar o incremento de gastos em cada exercício financeiro individualizado. Desse modo, o Guia estabelece que as medidas de compensação devem vigorar, no mínimo, por período equivalente ao do correspondente acréscimo de despesa. Destarte, na hipótese de instituição ou expansão da DOCC com vigência temporária, admite-se que o lastro compensatório possua idêntica limitação cronológica. Conquanto desprovida de perenidade, tal modelagem jurídica atende, formal e materialmente, aos preceitos preconizados na LRF.

134. Por outro lado, a diretriz do Guia sobre a frustração de receitas estimadas é considerada crítica ao controle fiscal por dispensar novas compensações caso os valores realizados divirjam das estimativas, o que fragiliza o equilíbrio das contas públicas. Essa orientação potencializa o risco de esvaziamento material da medida compensatória, podendo resultar em contrapartidas com vigência inferior à da despesa ou na ausência de demonstração da suficiência anualizada do lastro, devido à concentração indevida de efeitos financeiros em exercícios específicos.

135. **O risco de ausência ou inconsistência de memória de cálculo detalhada e suficiente (R3.4)** é representado pela via da receita, quando a lei admite apenas medidas baseadas na majoração de alíquotas, ampliação da base de cálculo, elevação ou criação de tributos e contribuições (art. 17, § 3º, da LRF), restando vedada a utilização de ganhos decorrentes do crescimento econômico.

136. O Guia também considera suficiente, para legitimação de despesas de pessoal, a mera existência de dotação orçamentária, em aparente desconformidade com o próprio conceito de DOCC e com o Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário que consolidou o entendimento de que a previsão da despesa na LOA não supre a exigência de medidas compensatórias efetivas, assentando que a criação ou expansão de gastos já previstos no orçamento se insere no conceito de DOCC e sujeita-se integralmente ao art. 17 da LRF. Esta decisão visa coibir o afastamento indevido de medida compensatória prévia para despesas de pessoal, nos termos do § 2º do referido artigo, sob o pretexto de que a compatibilidade com a LOA ou a LDO seria suficiente.

137. Essa posição reforça a diretriz do TC 043.192/2021-1 sobre a obrigatoriedade de detalhar a metodologia de compensação e o impacto fiscal trienal, requisito este incorporado pela LDO, que exige memórias de cálculo com detalhamento suficiente para comprovar a consistência das estimativas. Além disso, a análise técnica do TCU concluiu pela necessidade de alterar o entendimento fixado no Acórdão 961/2015-TCU-Plenário para explicitar que a exigência de compensação deve abranger todos os exercícios financeiros previstos na LRF, e não apenas o inicial.

138. **O risco de utilização de excedente de compensação como reserva para futuras ampliações de DOCC (R3.5)** manifesta-se na adoção de medidas compensatórias de caráter genérico, destinadas a amparar, de forma concomitante, múltiplas despesas obrigatórias. Essa prática compromete o adequado dimensionamento do nexo de causalidade entre as receitas instituídas (ou despesas mitigadas) e o passivo financeiro efetivamente gerado pelas DOCCs, prejudicando a transparência, a rastreabilidade e a aferição da suficiência das compensações, com potenciais impactos adversos sobre a sustentabilidade fiscal.

139. **O risco de uso indevido da "compensação automática" por meio da margem de expansão das DOCCs nas LDOs (R3.6)** decorre de entendimento institucionalizado no âmbito do Executivo segundo o qual acréscimos de despesas de pessoal, quando projetados na elaboração da LDO e refletidos na LOA, não configurariam expansão orçamentária. Nessa perspectiva, a criação de cargos ou a majoração de remunerações seriam consideradas previamente compensadas, afastando tanto a exigência de compensação fiscal individualizada quanto a incidência das condicionantes do art. 17 da LRF. Essa prática é, inclusive, recomendada pelas diretrizes do próprio Guia e encontra alinhamento com o entendimento do STF no julgamento da ADI 2.238/DF.

140. Contudo, o TCU tem historicamente apontado que tais mecanismos são insuficientes e não encontram amparo expresso na LRF, assim como definido no entendimento do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, segundo o qual a criação ou majoração de despesas, ainda que contemplada na LOA, configura efetiva expansão orçamentária, sujeitando-se às exigências do art. 17 da LRF. Nesses casos, a compensação deve ocorrer mediante a margem líquida de expansão prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO ou por medidas específicas, como aumento permanente de receita ou redução estrutural de despesa. Na ausência de tais condições, a execução da despesa deve ser suspensa até a adoção das providências necessárias, sob pena de nulidade do ato.

141. Exemplos constantes do Apêndice C evidenciam a necessidade de aprimoramento das memórias de cálculo, a fim de assegurar a rastreabilidade e a aderência ao equilíbrio fiscal. Nesse contexto, revela-se elevado o risco associado ao uso da compensação automática via margem de expansão, especialmente em situações baseadas em remanejamentos entre ações orçamentárias sem demonstração da perenidade das medidas adotadas.

142. Ademais, persistem riscos específicos associados às DOCCs, a serem detalhados na sequência, como a omissão no envio de informações pelos órgãos setoriais (R6), o caráter não vinculante do Guia de Orientação Técnica (R7), a manipulação do horizonte temporal da despesa (R8) e a compensação por reduções transitórias com posterior expansão (R9).

143. **O risco de omissão na identificação de atos infralegais (R6)** decorre do arranjo previsto na Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, em conjunto com o art. 140 da LDO de 2026, que não define de forma clara os procedimentos nem as autoridades responsáveis pela validação e encaminhamento das informações. Tal lacuna, aliada à descentralização do registro junto aos órgãos setoriais (art. 140, § 1º), amplia os riscos de omissão, atraso ou envio por agentes sem a devida competência. Ademais, por se originarem, em geral, em processos administrativos internos, os efeitos orçamentários desses atos tendem a permanecer diluídos, dificultando sua adequada identificação e controle.

144. A Nota Técnica SEI 634/2026/MPO destaca que a natureza multissetorial e descentralizada das DOCCs impede a consolidação de base de dados completa pelos órgãos centrais. Assim, o MPO e a STN informaram que não criaram repositório centralizado de dados, em desacordo com o Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, sob o argumento de suficiência de relatório consolidado.

145. Nesse contexto, as planilhas e comunicações formais constituem controles positivos, mas insuficientes quando não integrados a mecanismos estruturados de validação, consolidação e notificação abrangente. A lacuna está na dependência de iniciativas descentralizadas, que eleva o risco de subnotificação de informações essenciais, como ato instituidor, órgão responsável, estimativas de impacto e medidas compensatórias, e fragiliza a fidedignidade do demonstrativo anual e a fiscalização tempestiva pelo TCU.

146. **O risco da ausência de força cogente do Guia de Orientação Técnica sobre DOCCs (R7)** está associado à sua não obrigatoriedade de observância uniforme pelos órgãos setoriais. Embora a Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025 represente avanço ao sistematizar ritos e prazos para o demonstrativo anual e atribua aos órgãos centrais a elaboração e atualização do Guia, o próprio normativo reconhece seu caráter meramente orientativo, sem consolidar, de forma vinculante, o conceito de DOCC (produto ainda pendente do Plano de Ação do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário).

147. Essa lacuna normativa enseja risco de perpetuação da assimetria interpretativa e de fragmentação metodológica quanto à caracterização da despesa, à aferição da suficiência das medidas compensatórias e aos critérios de estimativa de impacto. Ademais, a atribuição descentralizada do enquadramento de atos infralegais aos próprios órgãos setoriais configura potencial conflito de interesse estrutural, na medida em que o mesmo ente que edita o ato passa a definir seu enquadramento como DOCC. Tal arranjo favorece interpretações restritivas e amplia o risco de exclusão indevida de atos que instituem ou majoram despesas obrigatórias.

148. **O risco de manipulação artificial do horizonte temporal da despesa para afastar sua caracterização como DOCC (R8)** decorre, em grande medida, da complexidade do critério temporal previsto no art. 17 da LRF, que exige sua projeção por período superior a dois exercícios financeiros, independentemente de sua duração mensal. Conforme o Guia, essa continuidade pode assumir distintas formas, ampliando a margem interpretativa. Destacam-se, nesse contexto, as obrigações com transição entre exercícios, cujos fluxos de pagamento se estendem por diferentes períodos; as despesas sazonais recorrentes, com incidências periódicas; e as obrigações de prazo indeterminado, de fluxo temporal indefinido, decorrentes de critérios permanentes de elegibilidade.

149. Essa complexidade é agravada pelo fato de o regime do art. 17 alcançar tanto atos legislativos quanto administrativos, inclusive hipóteses de prorrogação de despesas originalmente temporárias. Ademais, o enquadramento pode variar em função do marco inicial da política pública, de modo que despesas de idêntica duração podem ou não ser classificadas como DOCC a depender do

momento de sua implementação, além das dificuldades inerentes à análise de obrigações intermitentes ou condicionadas a eventos incertos.

150. No plano operacional, a descentralização do registro das DOCCs, aliada à ausência de sistema centralizado e à imprecisão na identificação dos atos normativos geradores da despesa, fragiliza o controle e amplia o risco de classificações inconsistentes. Nesse contexto, o enquadramento temporal inadequado pode ocorrer mediante fragmentação artificial de políticas públicas, adoção de prazos contratuais reduzidos com renovações sucessivas ou postergação do impacto fiscal, mascarando a natureza continuada da despesa e elidindo as exigências do art. 17 da LRF.

151. **O risco de compensação indevida de DOCC por meio de redução temporária de despesa, com posterior ampliação em exercícios subsequentes (R9),** materializa-se, sobretudo, na edição de atos que distribuem o impacto financeiro ao longo do tempo sob a alegação de "mera redistribuição sem elevação do montante total". Esse arranjo pode dificultar a identificação de aumentos no valor presente líquido das obrigações ou de concentrações de caixa em exercícios específicos e conduzir ao afastamento indevido do art. 17 da LRF.

152. Embora o comando legal seja claro ao exigir a neutralização permanente do impacto financeiro, mediante incremento sustentável de receitas ou redução estrutural de despesas, sua aplicação prática revela fragilidades. Em especial, a aferição da suficiência da compensação deve observar o princípio da anualidade orçamentária, exigindo lastro efetivo em cada exercício, ainda que o resultado plurianual seja superavitário. Assim, reduções pontuais das despesas compensatórias seguidas de elevação posterior de despesas não afastam a necessidade de compensação específica nos exercícios com incremento.

153. Ademais, o Guia admite que a frustração de receitas estimadas como compensatórias não exige medidas corretivas adicionais, ao passo que veda o aproveitamento de excedentes como "reserva de margem" para expansões futuras. Essa assimetria, embora confira previsibilidade, pode ampliar a margem de interpretação: uma redistribuição temporal pode diferir o impacto de despesas estruturais, reduzindo o ônus no curto prazo e intensificando-o em exercícios futuros.

154. Esse expediente de manipulação do fluxo de caixa distorce o valor presente líquido das obrigações, mascara o real comprometimento fiscal e configura desvio de finalidade, ao elidir, de forma indevida, as exigências de compensação previstas no art. 17 da LRF.

III.3. Relatório de Gestão Fiscal

155. O **contexto histórico e orçamentário** dos RGFs abordados nos trabalhos é detalhado a seguir:

156. **A publicação, o envio e a transparência** do trabalho iniciam-se com a verificação do cumprimento dos prazos legais para a publicação dos RGFs no DOU e para o envio desses relatórios à Corte de Contas, em estrita observância aos arts. 54 e 55 da LRF e ao art. 5º da Lei de Crimes Fiscais. Averigua-se também a correta disponibilização e homologação das declarações no Siconfi, validando a consistência dos dados inseridos no sistema em comparação aos publicados no DOU.

157. **A Receita Corrente Líquida** é o denominador comum para a verificação de diversos limites da LRF e é utilizada para outros fins na legislação pátria. Por essa razão, dedica-se uma etapa da fiscalização à validação da metodologia de cálculo da RCL divulgada pela STN e à exatidão do montante apurado. No histórico recente, o Tribunal atuou para corrigir impropriedades metodológicas identificadas, como a inclusão indevida de programas e de ações sem execução orçamentária nos parâmetros de dedução das "Transferências Constitucionais e Legais", garantindo que o cálculo se restrinja às regras estritamente necessárias e assegure a conformidade, integridade e transparência da informação.

158. O **cumprimento dos limites da despesa com pessoal** (máximo, prudencial e de alerta) configura um dos aspectos centrais avaliados nos últimos acompanhamentos, conforme os arts. 20, 22 e 59 da LRF.

159. Nos ciclos de fiscalização anteriores, o TCU identificou e exigiu a correção de divergências na consolidação dos demonstrativos da despesa com pessoal. Destacam-se, no histórico recente: a) necessidade de retificação no Siconfi por parte da Defensoria Pública da União (DPU), que havia omitido despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados; b) apuração de inconsistências oriundas da descentralização de créditos na Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça, que impactou os demonstrativos de diversos tribunais da Justiça Federal; c) variações atípicas decorrentes da execução orçamentária centralizada das despesas com inativos e pensionistas civis dos extintos territórios do Amapá e de Roraima, exigindo a reclassificação de valores por parte do Ministério da Gestão e da Inovação e da Secretaria de Orçamento Federal para viabilizar a correta aferição dos limites. Avaliou-se, ainda, o tratamento de registros atípicos, a exemplo de saldos negativos em "Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente".

160. **A disponibilidade de caixa e inscrição em Restos a Pagar** são historicamente acompanhadas no 3º quadrimestre de cada exercício, por meio da análise específica do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar. O objetivo da análise é verificar se as disponibilidades financeiras são suficientes para suportar a inscrição em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), verificando o estrito cumprimento da regra estipulada no art. 42 da LRF para os finais de mandato e a saúde financeira geral da União no encerramento do exercício.

161. Ao final de 2025, a RCL apurada para o acumulado de doze meses foi de R$ 1,518 trilhão, em valores nominais. A Despesa Líquida com Pessoal (DLP) total da União atingiu R$ 365,6 bilhões, correspondendo a 24,09% da RCL no período. No âmbito do Poder Executivo, a disponibilidade de caixa bruta superou R$ 2,17 trilhões, resultando em disponibilidade líquida, antes da inscrição em RPNP, de R$ 1,98 trilhão. Esse montante mostrou-se suficiente para lastrear os R$ 220 bilhões inscritos em RPNP no exercício, evidenciando capacidade financeira em termos agregados para sua cobertura.

162. Registre-se que o acompanhamento do RGF pelo TCU contempla espectro mais amplo que o escopo definido para o presente trabalho, abrangendo também os temas de dívida pública, operações de crédito e concessão de garantias.

163. O detalhamento das ocorrências registradas no **Mapeamento de Fiscalizações Anteriores (Apêndice C)** representa um diagnóstico técnico da sistemática vigente, revelando que, por apoiar-se em rotinas manuais, ela é vulnerável a inconsistências metodológicas, erros de classificação e falhas de transparência. Tais fragilidades comprometem a fidedignidade da apuração e o controle dos limites fiscais.

164. No eixo da RCL, o mapeamento encontrou reincidência de divergências entre a metodologia publicada e a parametrização efetivamente utilizada nas extrações do Tesouro Gerencial. Casos específicos mostraram que a apuração da RCL omitiu ações importantes (como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb) ou utilizou códigos de natureza de receita inválidos em portais de transparência, o que gera insegurança sobre a fidedignidade e integridade do denominador utilizado para calcular todos os limites da LRF.

165. Quanto às Despesas com Pessoal, o Apêndice C documenta falhas na rastreabilidade e na consolidação de dados. Erros de extração e consultas incorretas ao Tesouro Gerencial geraram registros duplicados de inativos e inflaram indevidamente as despesas de órgãos do Poder Judiciário. Nos ex-territórios do Amapá e de Roraima, alterações na programação orçamentária dificultaram a identificação segregada dos gastos, prejudicando a transparência material exigida pela norma.

Verificou-se, ainda, que despesas executadas de forma centralizada não foram capturadas nos relatórios individuais de órgãos do Poder Judiciário, gerando subnotificação.

166. No eixo da Disponibilidade de Caixa (art. 42 da LRF), a tabela do Apêndice C expõe situações de alto risco. Identificaram-se tentativas de compensar insuficiência de recursos em fontes de livre aplicação (Fonte 000) com recursos de fontes vinculadas. Registrou-se, ainda, omissão de R$ 7,9 bilhões em contas de RPNP, decorrente de metodologias de extração desatualizadas ao final do exercício, mas de impacto pontual e imediatamente compensado no exercício subsequente.

167. A **Matriz de Impropriedades (Apêndice D)** consolida as condutas de maior gravidade tipificadas no Código Penal, prevendo penas de reclusão de um a quatro anos para o ordenamento de aumento de gastos com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato ou da legislatura (art. 359-G) ou para a assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade líquida de caixa (art. 42 da LRF c/c art. 359-C do Código Penal). O regramento penal abrange ainda o monitoramento rigoroso da gestão de Restos a Pagar, sujeitando o gestor à pena de detenção de seis meses a dois anos tanto pela inscrição irregular de despesa não empenhada ou que exceda o limite legal (art. 359-B) quanto pela omissão em promover o cancelamento de montantes inscritos acima do permitido por lei (art. 359-F).

168. No plano das infrações administrativas e nulidades, a gestão dos limites de pessoal exige conformidade estrita: a permanência no intervalo prudencial (entre 95% e 100% do limite) aciona vedações imediatas da LRF, como a proibição de criar cargos ou funções, enquanto a extrapolação do limite máximo impõe restrições institucionais severas ao ente, impedindo a contratação de operações de crédito e o recebimento de transferências voluntárias e garantias, além de sujeitar o gestor a multas de 30% dos vencimentos anuais ao deixar de ordenar ou promover a redução do montante total. Além disso, atos que resultem em aumento de despesa com pessoal ou criação de DOCCs sem a devida estimativa de impacto trienal e compensação permanente são considerados nulos de pleno direito, configurando despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

169. A **Matriz de Riscos (Apêndice E)** identificou vulnerabilidades que afetam desde o cálculo da RCL até a publicidade dos dados. No âmbito da RCL, destacam-se a publicação intempestiva (R10), a inconsistência metodológica entre a norma publicada e a parametrização efetiva (R11), e a não aderência dos parâmetros de cálculo aos preceitos do art. 2º da LRF (R12), além dos riscos de divergência entre os valores divulgados (R13).

170. **O risco de publicação intempestiva da RCL (R10)** possui valoração residual **baixa**, mas compromete a governança fiscal ao dificultar que os demais órgãos e Poderes elaborem seus próprios RGFs dentro dos prazos legais. Como a RCL é o denominador comum para quase todos os limites da LRF, qualquer atraso ou ausência em sua divulgação oficial gera um efeito cascata que prejudica a transparência tempestiva de toda a gestão fiscal da União.

171. **O risco de inconsistência metodológica na parametrização da RCL (R11)** é um risco de nível **médio** que se manifesta quando há divergência entre a metodologia de cálculo oficialmente publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional e a parametrização efetivamente utilizada no Tesouro Gerencial. Casos concretos já identificaram, por exemplo, a omissão de ações como o Fundeb ou o uso de códigos de receita orçamentária inválidos em portais de transparência, evidenciando que as rotinas de revisão interna da STN apresentam fragilidades recorrentes.

172. **O risco de não aderência dos parâmetros de cálculo da RCL aos preceitos da LRF ou à jurisprudência (R12)** foi classificado como **médio** e corresponde a possível conflito com a legislação vigente ou com entendimentos do TCU. Essa vulnerabilidade é acentuada pela ausência de uma rotina formalizada de revisão metodológica frente a alterações normativas, o que pode distorcer a base de cálculo de todos os limites fiscais monitorados.

173. **O risco de divergência de valores da RCL (R13)**, embora avaliado como **baixo**, envolve discrepâncias entre os montantes publicados no Diário Oficial ou no portal Tesouro Transparente e os dados extraídos do Tesouro Gerencial. Tais discrepâncias decorrem da divergência entre a parametrização efetivamente utilizada para apurar a RCL no TG e a metodologia divulgada na publicação oficial do demonstrativo, o que reforça o diagnóstico de que a conferência manual, por si só, é insuficiente para garantir a fidedignidade dos dados fiscais.

174. Quanto ao cumprimento de obrigações procedimentais relacionadas ao RGF, identificaram-se riscos relacionados à ausência ou intempestividade do encaminhamento ao TCU (R14), à ausência ou intempestividade da homologação no Siconfi (R15), à falta de publicação ou à inconsistência do RGF no DOU (R16) e à discrepância entre os dados homologados e os publicados (R17).

175. **O risco de encaminhamento ausente ou intempestivo ao TCU (R14)**, avaliado como **médio**, refere-se ao descumprimento dos prazos legais para a remessa do RGF ao Tribunal. Essa falha compromete a obrigação legal de transparência e dificulta o exercício do controle externo tempestivo sobre os limites fiscais da União.

176. **O risco de ausência ou intempestividade na homologação no Siconfi (R15)**, avaliado como **baixo**, decorre da não homologação ou homologação tardia dos dados fiscais declarados no sistema pelo jurisdicionado. Trata-se de obrigação distinta e autônoma em relação à publicação do RGF no Diário Oficial e ao seu encaminhamento ao TCU, disciplinada por regras próprias da STN. A homologação ausente ou intempestiva pode gerar lacunas na base de dados consolidada nacionalmente, bem como impactar negativamente o controle dos limites fiscais a cargo do TCU, na medida em que a base do Siconfi constitui a fonte estruturada da informação oficialmente declarada pelo órgão, utilizada na aferição dos limites.

177. **O risco de publicação incompleta ou inconsistente no DOU (R16)**, avaliado como **médio**, envolve falhas na completude dos relatórios, como a ausência de assinaturas mandatórias ou divergências entre versões. Tais erros indicam que as rotinas manuais de revisão são insuficientes para garantir a integridade dos demonstrativos oficiais publicados.

178. **O risco de discrepância entre dados homologados e publicados (R17)**, avaliado como **baixo**, caracteriza-se pela divergência entre as informações inseridas no Siconfi e as publicadas no DOU ou enviadas ao TCU. Essa falta de consistência entre as diferentes plataformas compromete a fidedignidade global do controle fiscal e a confiança pública nos relatórios.

179. No eixo da despesa com pessoal, mapeou-se a inclusão indevida de benefícios assistenciais no demonstrativo (R18) e a utilização de recursos vinculados ao pagamento de inativos e pensionistas para finalidades diversas (R19).

180. **O risco de inclusão indevida de benefícios assistenciais (R18)**, avaliado como **baixo**, refere-se ao cômputo indevido de verbas de natureza assistencial, tais como auxílio-creche, assistência à saúde, salário-família e auxílio-reclusão, no cálculo da despesa com pessoal. Esse erro metodológico pode inflar artificialmente os gastos de pessoal, embora as orientações técnicas da STN busquem mitigar ou eliminar tais falhas via parametrização no TG.

181. **O risco de desvio de recursos vinculados ao pagamento de inativos e pensionistas para finalidades diversas (R19)**, avaliado como **baixo**, mapeia a utilização de recursos provenientes de fontes vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários para o custeio de outras ações. Essa prática pode caracterizar desvio de finalidade na aplicação de recursos vinculados, conforme a origem

e a destinação legal da fonte, comprometendo a fidedignidade da disponibilidade de caixa apurada por fonte e a transparência orçamentária.

182. Outros riscos mapeados se referem à Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, aspectos indissociáveis do Anexo 5 do RGF, diretamente relacionados ao cumprimento do art. 42 da LRF. O mapeamento identificou erro ou divergência na apuração (R20); erros na apuração da suficiência de caixa por fonte (R21); omissão de parâmetros relevantes na metodologia (R22), essenciais para a verificação do equilíbrio financeiro. Também apontou riscos relativos à inscrição de RPNP sem o devido lastro de caixa (R23) e a inscrição de RPNP incompatível com as disponibilidades por fonte/destinação de recursos (R24), bem como à incompatibilidade das inscrições de RPNP por Grupo de Destinação, no Poder Executivo (R25).

183. **O risco de erro ou divergência na apuração do Anexo 5 (R20)**, avaliado como **baixo**, trata de falhas no demonstrativo de disponibilidade de caixa devido ao uso de atributos metodológicos incorretos no Tesouro Gerencial. Tais inconsistências podem induzir a conclusões equivocadas sobre o real equilíbrio financeiro do ente ou órgão ao final do exercício.

184. **O risco de erro de preenchimento da planilha do Anexo 5 (R21)**, avaliado como **médio**, envolve inconsistências manuais na discriminação de fontes de recursos ou a agregação indevida de destinações. Essas falhas exigem diligências recorrentes do Tribunal para correção e evidenciam a fragilidade de processos que ainda dependem excessivamente de intervenção humana.

185. **O risco de omissão de parâmetros na metodologia do Anexo 5 (R22)**, avaliado como **baixo**, decorre da defasagem técnica da metodologia de verificação frente a alterações normativas ou contábeis recentes. A ausência de uma rotina formal de atualização preventiva pode induzir erros sistêmicos na aferição do equilíbrio financeiro.

186. **O risco de inscrição de RPNP sem suficiência de caixa (R23)**, avaliado como **médio**, refere-se ao descumprimento do art. 42 da LRF, regra que veda a assunção de obrigações em final de mandato sem a correspondente disponibilidade líquida de caixa. Esse cenário alerta para a assunção de obrigações financeiras em final de mandato sem a correspondente contrapartida em disponibilidade líquida.

187. **O risco de inscrição de RPNP incompatível por fonte (R24)**, avaliado como **alto**, manifesta-se quando órgãos apresentam insuficiências em fontes vinculadas, sem disponibilidades livres (Fonte 000) suficientes para reequacionar o desequilíbrio. Essa prática é vedada por lei e sua detecção depende de análise granular por fonte/destinação de recursos.

188. **O risco de incompatibilidade das inscrições por Grupo de Destinação (R25)**, avaliado como **baixo**, aplica-se especificamente ao Poder Executivo e à possível falta de lastro nas disponibilidades agrupadas. Embora o impacto possa mascarar desequilíbrios setoriais, a ampla disponibilidade global de recursos do Executivo tende a mitigar a probabilidade de uma insuficiência sistêmica.

III.4. Soluções de Dados

189. No âmbito do mapeamento tecnológico estudado, verifica-se que os riscos se concentram na transição para o monitoramento automatizado com a manutenção da qualidade das soluções digitais implementadas, atualmente apenas no eixo do RGF. Essas tecnologias trazem desafios que envolvem tanto o risco de interrupção total do fluxo de dados quanto falhas incrementais na qualidade das informações entregues.

190. **O risco de cobertura insuficiente de palavras-chave na API do Diário Oficial (R26)** pode gerar falsos negativos ao não detectar atos relevantes com redações atípicas. Essa limitação compromete a identificação de novas DOCCs ou de renúncias de receita que não utilizem termos explícitos em seu texto, exigindo refinamentos constantes e o uso de inteligência artificial (IA) para aprimoramento semântico.

191. **O risco de instabilidade operacional ou de possíveis mudanças na estrutura de dados das APIs do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Siconfi (R27)** se expressa por eventuais falhas de conexão ou alterações na arquitetura dos sistemas estruturantes do governo, que podem interromper subitamente a ingestão de dados, gerando resultados incorretos ou lacunas no monitoramento quadrimestral das metas fiscais.

192. **O risco da extração de dados via *web scraping* (R28)** reside na vulnerabilidade a mudanças nos *layouts* dos sites do Planalto ou do MPO, local em que as informações são obtidas, o que pode inviabilizar a extração das Exposições de Motivos de atos legislativos, essenciais para verificar o nexo de causalidade das compensações. Como essas informações não estão disponíveis em APIs estruturadas, qualquer modificação no código *HyperText Markup Language* (HTML) dessas páginas pode inviabilizar a captura automática dos dados.

193. **O risco de incorreção ou atraso nos painéis e alertas relacionados ao RGF (R29)** é classificado na matriz como risco alto. Essa falha decorre da dependência de atualizações externas das fontes de dados no *workspace* do Tribunal e do atraso na implementação completa das soluções de dados propostas, o que torna indispensável a execução de rotinas manuais em paralelo durante o período de transição tecnológica, até que as novas rotinas estejam devidamente validadas e plenamente operacionais.

194. Finalmente, destaca-se **o risco de degradação da qualidade e da fidedignidade dos produtos (R30)**, incluindo dados, painéis e relatórios consolidados. Diferentemente de uma interrupção brusca, esse risco manifesta-se por falhas nos fluxos ou por mudanças nas fontes que produzem resultados incorretos ao longo do tempo, sem detecção imediata, exigindo monitoramento estruturado pós-implantação para evitar o uso de informações fiscais imprecisas e assegurar a manutenção contínua dos produtos. Esse risco também abrange a obsolescência ou o desuso de soluções desenvolvidas que deixem de ser mantidas, validadas ou incorporadas às rotinas de fiscalização.

IV. VIABILIDADE DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE (ART. 238, III, DO RITCU)

195. Em contraste com o diagnóstico do **Apêndice B - fluxograma do processo atual (*AS-IS*)**, caracterizado pelo controle manual e pela dispersão de informações que atualmente geram riscos de subnotificação, a nova estratégia de fiscalização, expressa no **Apêndice B - fluxograma do processo proposto (*TO-BE*)**, propõe a transição da análise fragmentada para um modelo integrado, permanente e automatizado, priorizando-se objetos de maior impacto fiscal e risco sistêmico.

196. O ciclo operacional proposto inicia-se anualmente em maio, impulsionado pelo recebimento dos dados oficiais do RGF referentes ao primeiro quadrimestre, disponibilizados via Siconfi em 30 de maio, e continua com o acompanhamento das informações sobre renúncias de receitas na LOA e com o monitoramento das DOCCs instituídas ao longo do ano, assegurando uma visão holística dos três quadrimestres do exercício fiscal. Ressalta-se que, nos termos da Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, o demonstrativo consolidado das DOCCs pode ser publicado até o final do primeiro quadrimestre subsequente (30 de abril). Portanto, essa agilidade tecnológica é indispensável para que o relatório final de fiscalização seja elaborado entre fevereiro e abril, subsidiando tempestivamente o parecer prévio das Contas de Governo em meados de abril.

197. Nesse novo arranjo, adota-se a extração automática de dados a partir de APIs dos sistemas estruturantes e do DOU combinada ao uso de algoritmos para cruzamento de dados, a fim de realizar

um monitoramento mais proativo. O processamento envolve o uso de *scripts* e modelos de IA (*Large Language Model* - LLM) para o refinamento dos resultados e detecção tempestiva de novas DOCCs ou renúncias, culminando na disponibilização de informações por meio de painéis interativos em *Power BI* e alertas automatizados via *Microsoft Teams*.

IV.1. Renúncias de Receitas

198. A nova estratégia de fiscalização prioriza a consistência das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a adequação das medidas compensatórias, nos termos do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT. Nesse contexto, também se impõe a avaliação dos marcos introduzidos pela LC 224/2025, especialmente quanto ao acompanhamento da meta de redução linear de 10% (art. 4º), ao cumprimento do teto global de 2% do PIB (art. 5º) e à observância das novas condicionantes aplicáveis à prorrogação de benefícios concedidos a pessoas jurídicas (art. 14-A da LRF, incluído pelo art. 2º da referida lei).

199. Para o **acompanhamento contínuo das renúncias**, propõe-se o desenvolvimento de sistema de extração automática de dados do DOU, apto a rastrear concomitantemente novos benefícios e verificar o cumprimento das exigências legais e metas de desempenho. O objetivo central é garantir que as renúncias deixem de ser tratadas como despesas acessórias e passem a ser submetidas ao mesmo rigor de *accountability* aplicado às despesas diretas, assegurando a integridade da governança fiscal e a eficácia das políticas públicas de desoneração.

200. **O acompanhamento da redução linear de 10% dos benefícios tributários** abrangerá a concessão, prorrogação ou manutenção de benefícios tributários abrangidos pela redução prevista na LC 224/2025 e regulamentados pelo Decreto 12.808/2025. Ademais, pode-se analisar a parametrização dos sistemas da RFB, realizar testes substantivos por amostragem que confrontem legislação, alíquotas efetivas, créditos presumidos, declarações e dados da Dirbi, inclusive quanto à cumulatividade de benefícios. Complementarmente, deve-se avaliar a transparência dos demonstrativos, com evidenciação, por benefício, da base de cálculo, valor original, valor reduzido, exclusões legais e ganho fiscal apurado.

201. Também se mostra pertinente verificar a confiabilidade da Dirbi como base de mensuração, quanto à completude, tempestividade, consistência com escriturações e tratamento de inconsistências, dada sua relevância para o cálculo do teto, a comprovação da redução e as avaliações de desempenho.

202. **O acompanhamento do teto de 2% do PIB,** considerando que a própria RFB já indicou a superação do teto, torna-se relevante verificar se o Executivo tem aplicado, de forma efetiva, a vedação à concessão, ampliação ou prorrogação de benefícios, bem como se passou a exigir, desde então, análise prévia de compatibilidade com o limite legal. Além disso, deve abranger as compensações, a sustentabilidade intertemporal, avaliando anualidade, permanência e rastreabilidade, de modo a afastar compensações transitórias ou concentradas em único exercício.

203. No plano da governança, persistem lacunas que justificam ações específicas, como: a) auditoria sobre estimativas de benefícios não administrados pela RFB; b) avaliação do modelo de validação descentralizada (Portaria MF 453/2013); c) exame de eventual procedimento aplicável após rejeição de veto, hoje inexistente, capaz de conter ou suspender a eficácia fiscal de renúncia inconstitucional; e d) análise da necessidade de implementação de repositório centralizado e rastreável de renúncias.

204. No âmbito do art. 14-A da LRF, destaca-se a importância de assegurar que as desonerações sejam acompanhadas de metas mensuráveis e prazos de vigência definidos, elementos essenciais para a avaliação de desempenho e a sustentabilidade fiscal.

205. Recomenda-se o exame futuro da interação entre as renúncias de receita e a transição decorrente da Reforma Tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025), especialmente quanto à migração

para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Ressalta-se, ainda, que permanecerá espaço para concessão de benefícios em tributos não abrangidos por essa reforma, como IRPF (Imposto de Renda das Pessoas Físicas) e IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

IV.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

206. Como etapa inicial, recomenda-se aplicar critérios de materialidade para concentrar a fiscalização nas DOCCs com maior impacto fiscal, sem abandonar o monitoramento automatizado do universo. O piloto deve documentar o critério de seleção, a cobertura alcançada e os casos excluídos.

207. A nova estratégia de fiscalização orienta o acompanhamento sistemático dos atos de criação e expansão das DOCCs, das medidas compensatórias, bem como do monitoramento de despesas prorrogadas que se convertem em obrigações continuadas, em atendimento aos requisitos do art. 17 da LRF.

208. O **acompanhamento dos atos de criação e expansão das DOCCs** decorre das determinações dos Acórdãos 333/2022-TCU-Plenário e 929/2023-TCU-Plenário, do plano de ação do Poder Executivo e da exigência de publicação de relatório descritivo consolidado prevista no art. 140, § 10, da LDO de 2026. Não obstante esses avanços, persistem riscos de indefinição conceitual, assimetrias interpretativas entre órgãos setoriais e insuficiências informacionais, fatores que contribuem para inconsistências nos registros e eventual subdimensionamento dessas despesas.

209. Nesse contexto, torna-se essencial a realização de ações voltadas à identificação de falhas decorrentes da descentralização da competência de enquadramento, à análise da regularidade dos atos de criação, expansão e compensação, bem como à avaliação da qualidade, da integridade e da consistência das informações subjacentes, assegurando aderência ao arcabouço normativo, em especial ao art. 17 da LRF e ao art. 113 do ADCT.

210. Futuras ações de controle podem, adicionalmente, avaliar o uso de soluções de automatização e de cruzamento de bases de dados, permitindo a comparação sistemática de informações entre sistemas e órgãos. Essa abordagem amplia a capacidade de detecção de inconsistências, fortalece os mecanismos de controle e contribui para assegurar a fidedignidade das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a efetividade das medidas compensatórias.

211. Ademais, mostra-se pertinente avaliar, em futura ação de controle, a conformidade nos demais Poderes e órgãos autônomos e a suficiência dos mecanismos estruturados existentes no Legislativo, no Judiciário, no Ministério Público da União (MPU), no TCU e na DPU. Essa necessidade é agravada pela lacuna decorrente do art. 134, § 9º, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2027, ainda em tramitação, cujo teor restringe ao Poder Executivo o relatório consolidado ali previsto, ponto a considerar na avaliação da cobertura das informações fiscais da União.

212. O **acompanhamento das medidas compensatórias** revela-se pertinente à luz das conclusões do TC 039.004/2023-6, que evidenciaram fragilidades em compensações baseadas exclusivamente na existência de dotação orçamentária no exercício corrente ou na previsão de alocações futuras. Nesse sentido, impõe-se o aperfeiçoamento das diretrizes do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário, a fim de explicitar a exigência de compensação efetiva ao longo de todo o horizonte temporal previsto no art. 17, §§ 1º e 2º, da LRF. Assim, mostra-se adequada a realização de fiscalização destinada a verificar o cumprimento da determinação exarada:

> b) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento que, a partir do segundo exercício subsequente ao proferimento deste acórdão, apresente, no relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal,

demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos seja por aumento permanente de receita, pela redução permanente de despesa, ou pelo comprometimento da margem de expansão das DOCCs (LRF, art. 4º, § 2º inciso V) para todos os exercícios financeiros previstos no art. 17, § 1º e § 2º da LRF (seção II.1.2.4).

213. Por fim, recomenda-se **a fiscalização de conformidade sobre despesas prorrogadas que se convertem em DOCCs** diante da deficiência de informações detalhadas, que dificulta a adequada identificação de despesas temporárias sucessivamente prorrogadas, sem a devida observância dos requisitos do art. 17 da LRF, contribuindo para o subdimensionamento do passivo fiscal.

IV.3. Relatório de Gestão Fiscal

214. Em estrita observância aos preceitos da LRF, a nova estratégia de controle permanente e automatizado recomenda que o acompanhamento dos RGFs futuros priorize a validação da adequação metodológica do cálculo da Receita Corrente Líquida (art. 2º), parâmetro central e denominador comum para a aferição da quase totalidade dos limites fiscais estabelecidos pela norma, notadamente os de despesa com pessoal (arts. 19 a 22).

215. Essa atuação deve assegurar a fidedignidade, a consistência e a tempestividade das informações quadrimestrais que devem ser homologadas no Siconfi e publicadas no DOU (arts. 54 e 55). O objetivo fundamental é garantir a integridade da governança fiscal, o estrito cumprimento das regras de equilíbrio financeiro e disponibilidade de caixa ao final do mandato (art. 42) e o pleno exercício do dever de monitoramento sistemático e expedição de alertas previsto no art. 59 da LRF, nos moldes detalhados a seguir.

216. **Quanto à validação metodológica da RCL**, recomenda-se a implementação de uma rotina de recálculo automatizado e validação da metodologia publicada pela STN. O objetivo é identificar visualmente e de forma célere quaisquer alterações em critérios de inclusão ou dedução que possam distorcer a base de cálculo. Essa ação visa mitigar o risco de inconsistências entre a norma publicada e a parametrização efetiva nos sistemas estruturantes, garantindo a integridade do indicador.

217. **A auditoria de conformidade e fidedignidade nos Poderes e órgãos autônomos deve focar** na tempestividade da homologação no Siconfi e na correção de inconsistências históricas, como a omissão de despesas com pessoal ou falhas na segregação de gastos executados de forma centralizada, que comprometem a transparência material dos limites individuais.

218. **O acompanhamento sistematizado e automatizado dos limites de despesa com pessoal** busca a realização do monitoramento dos limites previstos na LRF (máximo, prudencial e de alerta), evoluindo para um sistema de alertas automáticos ancorado nas APIs do Siconfi e do Siafi/Tesouro Gerencial. Essa solução tecnológica permitirá disparar notificações tempestivas sempre que os percentuais de gasto com pessoal atingirem patamares críticos em qualquer um dos Poderes ou órgãos autônomos.

219. Adicionalmente, recomenda-se a aplicação experimental de critérios de materialidade para priorizar ocorrências de maior relevância fiscal e reduzir o esforço analítico sobre divergências de baixo impacto. Essa abordagem fundamenta-se em um diagnóstico técnico que, por meio do mapeamento de fiscalizações anteriores e de análise estatística, identificou que a média e a mediana das inconsistências registradas situam-se no intervalo de 0,01% a 0,04% da despesa com pessoal do respectivo Poder, o que justifica o uso do parâmetro de 1% para a sinalização de casos com elevada materialidade.

220. A proposta prevê a realização de testes nos próximos ciclos de acompanhamento para avaliar a adequação desses limiares e verificar qual parâmetro melhor se ajusta à realidade da gestão fiscal da União. Esse período de experimentação permitirá ao Tribunal decidir pela consolidação de

um critério de materialidade definitivo, conferindo maior racionalidade e foco às ações de controle, ou, caso a adoção de parâmetros adicionais não se mostre vantajosa, pela manutenção da análise estritamente vinculada aos limites estabelecidos na legislação vigente.

221. **A fiscalização da disponibilidade de caixa e restos a pagar (Anexo 5)** considera a gravidade do descumprimento do art. 42 da LRF, de modo que as futuras ações devem focar na verificação do equilíbrio financeiro ao final do exercício. Propõe-se o aprimoramento do painel de controle para implementar regras de detecção automática de "inversão de fonte", identificando situações em que recursos vinculados são indevidamente utilizados para cobrir déficits em fontes de livre aplicação. Esse monitoramento anual deve cotejar os dados declarados no Siconfi com a execução real no Siafi, mitigando riscos de subnotificação de RPNP.

IV.4. Soluções de Dados

222. Com base no estudo das matrizes e fluxogramas presentes nos apêndices A, B, C, D e E, foi possível elaborar o **Mapeamento das Soluções Tecnológicas (Apêndice F)**, o qual documenta os requisitos técnicos e a arquitetura necessários para o desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação voltadas ao controle fiscal. As soluções organizam-se em três grandes grupos funcionais: a) alertas tempestivos a partir da varredura do Diário Oficial da União; b) painéis consolidados de cruzamento entre dados do DOU e as declarações oficiais do Executivo; e c) automatização das verificações do RGF. O conjunto traduz a transição para um modelo proativo baseado em indícios, ampliando a capacidade fiscalizatória do Tribunal e possibilitando análise tempestiva dos indícios.

223. O **primeiro grupo** institui alertas automatizados de DOCCs e de renúncias de receitas a partir da varredura sistemática do DOU, em arquitetura baseada em fluxo de dados que pode ser subdividido em duas etapas: filtro por palavras-chave aplicáveis e refinamento semântico dos casos selecionados por IA. A coleta semanal objetiva identificar atos que materialmente configurem DOCC ou potencial renúncia ainda que não nomeados como tais, e enviar alertas à equipe da Diretoria de Fiscalização das Regras Fiscais (Diref). Nas renúncias, há também solução acessória que recupera a exposição de motivos do ato normativo no portal do Planalto ou nos sites do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, oferecendo ao auditor documento que frequentemente esclarece as medidas de compensação adotadas. O objetivo reside em instigar a atuação proativa e tempestiva, verificando as medidas de compensação previstas para os atos desde a publicação.

224. O **segundo grupo** entrega painéis consolidados de cruzamento entre os dados coletados independentemente pelo Tribunal e as declarações oficiais do Poder Executivo. Para as DOCCs, o painel coteja os atos identificados na varredura do DOU com o relatório consolidado do MPO, evidenciando possíveis despesas continuadas ausentes no relatório anual. Para as renúncias, o cruzamento confronta os atos identificados no DOU com o DGT anexo à Lei Orçamentária Anual e a lista oficial de renúncias da Dirbi. Em ambos os casos, o produto é a relação anual de atos não reconhecidos pelo Executivo como DOCC ou renúncia, a serem objeto de fiscalização específica.

225. O **terceiro grupo** suporta as verificações estruturantes do RGF. A solução de monitoramento de despesa com pessoal, ancorada nas APIs do Siconfi e do Siafi via TG, dispara alertas quadrimestrais automaticamente sempre que os limites máximo, prudencial e de alerta previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal forem atingidos ou ultrapassados, por Poder ou órgão autônomo. Complementarmente, a validação automatizada da metodologia de apuração da RCL recalcula o indicador, com realce visual das diferenças metodológicas entre exercícios. O impacto é a substituição de inspeção manual todo quadrimestre por monitoramento capaz de subsidiar o grupo técnico com informações sobre as diligências necessárias.

226. As soluções aqui descritas são para referência, passíveis de refinamento durante a implantação conforme conveniência da unidade de fiscalização. Recomenda-se, como medida estratégica, a manutenção temporária do processo manual, a ser executado em paralelo, durante o

período de transição, prática que cumpre dupla função: validar tecnicamente os resultados produzidos pelas rotinas automatizadas e assegurar continuidade do controle externo até que cada solução esteja plenamente operacional. Essa estratégia é especialmente relevante para os processos que dispõem de prazos legais ou administrativos para sua execução.

227. Integra ainda o terceiro grupo o aprimoramento do painel de disponibilidade de caixa e restos a pagar, com implementação de regra de detecção de uso indevido de recursos na cobertura de fontes livres deficitárias ou a sua insuficiência. A solução consolida, em base anual, os dados do Siafi, do Siconfi e de planilhas enviadas pelos órgãos, sinalizando órgão e fonte em situação de violação e disponibilizando essa informação à equipe técnica.

228. Em síntese, a matriz de soluções consolida resposta técnica às exigências de fiscalização das DOCCs, das renúncias de receitas e do RGF, deslocando o esforço da equipe da obtenção das informações e cruzamento dos dados para a análise aprofundada dos casos sinalizados como possíveis irregularidades, direcionando, assim, os esforços para os casos que poderão agregar mais valor ao controle.

229. Por fim, a **Projeção de Layouts (Apêndice G)** vai além e detalha a concepção visual e funcional pretendida para as ferramentas de suporte à tomada de decisão no novo modelo de controle permanente. O projeto contempla o desenvolvimento de painéis interativos em *Power BI* e sistemas automatizados de alertas, configurados para sinalizar a extrapolação de limites legais, como os limites de gasto com pessoal da LRF ou o teto de 2% do PIB para renúncias.

V. CONCLUSÃO

230. Este levantamento examinou os marcos normativos e os riscos relacionados às renúncias de receitas, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao Relatório de Gestão Fiscal. O trabalho analisou os principais dispositivos aplicáveis e identificou lacunas e desafios de aplicação nos marcos normativos examinados. A análise do histórico e da legislação permitiu identificar os principais riscos e delinear ações de controle futuras.

231. No tocante à análise de riscos, foram levantadas algumas vulnerabilidades que podem afetar a gestão fiscal e orientar a realização das fiscalizações. Os riscos identificados foram:

a) **Renúncias de receitas tributárias (R1, R2, R3, R4, R5):** fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação do montante das renúncias, ausência de estimativas de impacto, medidas compensatórias e outras condicionantes constitucionais e legais para instituição dos benefícios tributários, inobservância de metas de redução dessas renúncias em 10%, descumprimento de limites globais de 2% do PIB, bem como a falta de metas mensuráveis, não atingir os critérios de desempenho, ou não ter prazo de vigência definido;

b) **Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (R1, R2, R3, R6, R7, R8, R9):** fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação, ausência de estimativas de impacto e de medidas compensatórias, omissão no registro de atos por órgãos setoriais, ausência de força vinculante nas orientações técnicas, manipulação do horizonte temporal para elidir a classificação de despesa continuada e uso de compensações temporárias para mascarar o impacto real de novas DOCCs;

c) **Receita Corrente Líquida e publicação dos RGFs (R10, R11, R12, R13, R14, R15, R16, R17)**: inconsistências metodológicas, divergências de valores entre sistemas (Siconfi/TG) e publicações oficiais (DOU) para a RCL, além de atrasos recorrentes na homologação e no envio dos RGFs ao TCU, comprometendo a transparência e a fidedignidade dos dados fiscais;

d) **Despesa com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (R18, R19, R20, R21, R22, R23, R24, R25):** erros na apuração da despesa com pessoal (Anexo 1 do RGF), decorrentes de desvios de finalidade em recursos vinculados a inativos ou da inclusão indevida de despesas

assistenciais no limite de pessoal; e erros na apuração da disponibilidade de caixa (Anexo 5 do RGF), com risco de descumprimento do art. 42 da LRF pela inscrição de Restos a Pagar sem lastro financeiro ou com incompatibilidade de fontes; e

e) **Vulnerabilidades Tecnológicas (R26, R27, R28, R29, R30):** dependência crítica de APIs, sistemas (Siafi/Siconfi) e sites sujeitos a instabilidades e mudanças, que, somadas à degradação da qualidade dos dados, comprometem a tempestividade e a eficácia da fiscalização automatizada.

232. A estratégia sugerida constitui possível linha de atuação futura da unidade técnica para o controle da gestão fiscal, baseada em fiscalização permanente, integrada e orientada a dados. O ciclo operacional inicia-se com o recebimento dos dados do RGF no primeiro quadrimestre e se estende pelo monitoramento permanente das renúncias de receita e das DOCCs instituídas no período, permitindo uma visão abrangente e consolidada da evolução fiscal ao longo dos três quadrimestres do exercício.

233. Nesse contexto, a automação assume papel central ao viabilizar a produção de informações tempestivas e fidedignas, reduzindo a dependência de fluxos manuais e de dados meramente declaratórios, historicamente associados a riscos de subnotificação. Considerando que o demonstrativo consolidado das DOCCs pode ser publicado até o final do primeiro quadrimestre subsequente, nos termos da Portaria Interministerial MPO/MF 4/2025, as soluções tecnológicas devem apoiar a conclusão das análises entre fevereiro e abril, a tempo de subsidiar o parecer prévio das Contas de Governo. Destaca-se que a automação deve apoiar, e não substituir, a validação humana durante o piloto e o período de transição.

234. O **acompanhamento das renúncias tributárias** concentrar-se-á na consistência das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e na adequação das medidas compensatórias, em consonância com o art. 14 da LRF, art. 113 do ADCT, dispositivos das LDOs em vigor, bem como na avaliação dos marcos introduzidos pela LC 224/2025, especialmente quanto à meta de redução linear de 10% (art. 4º), ao cumprimento do teto global de 2% do PIB (art. 5º) e à observância das condicionantes para a prorrogação de benefícios a pessoas jurídicas, incluindo metas mensuráveis, critérios de desempenho e prazo de vigência definido (art. 14-A da LRF). Outro aspecto a ser avaliado refere-se à transparência na instituição dessas renúncias.

235. O **acompanhamento das DOCCs** abrangerá a análise do demonstrativo anual, com foco nos atos de criação e expansão, na estimativa de impacto e na adoção de medidas compensatórias, nos termos do art. 17 da LRF, bem como na identificação de falhas conceituais, assimetrias interpretativas, insuficiências informacionais e despesas prorrogadas que se convertam em obrigações continuadas. Além disso, será dado foco nas despesas mais relevantes, de maior impacto fiscal.

236. O **acompanhamento do RGF**, em estrita observância à LRF, priorizará a validação metodológica da RCL (art. 2º), parâmetro central dos limites fiscais, a verificação da tempestividade de sua publicação e homologação (arts. 54 e 55), o uso de sistemas integrados de alerta para detecção de extrapolações de despesa com pessoal (arts. 19 a 22), o monitoramento da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (art. 42), bem como o pleno exercício do dever de monitoramento sistemático e expedição de alertas (art. 59).

237. **No âmbito das soluções tecnológicas**, propõe-se a implementação de um conjunto integrado de ferramentas voltado à automação do controle fiscal, estruturado em três frentes: varredura sistemática do Diário Oficial, com uso de filtros e inteligência artificial para identificação tempestiva de novas DOCCs e renúncias de receita; painéis consolidados que cruzam dados coletados diretamente pelo Tribunal com as declarações oficiais do Executivo, permitindo a detecção de inconsistências e omissões; e monitoramento automatizado do RGF, com alertas periódicos sobre o cumprimento dos limites legais. Esse arranjo desloca o foco da fiscalização da coleta e tratamento manual de dados para a análise qualificada de indícios, ampliando a capacidade de atuação proativa, a tempestividade das ações de controle e a agregação de valor ao processo de fiscalização das contas públicas.

238. Por fim, ressalta-se que o tratamento dos riscos e as soluções tecnológicas colacionados nestes autos já estão em implementação no âmbito do TC 007.318/2026-0, que possui o objetivo de avaliar o cumprimento dos limites e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 200/2023 – 1º e 2º quadrimestre de 2026.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

239. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de deliberação:

a) levantar o sigilo das demais peças dos autos, nos termos da Política de Segurança da Informação do TCU (Resolução-TCU 294/2018) e das disposições relativas à classificação de informações previstas nos arts. 91 a 93 da Resolução-TCU 259/2014, e manter restrito o acesso ao relatório final, por conter informações sensíveis relativas a propostas de ações de controle futuras, cuja divulgação pode comprometer a efetividade da atividade fiscalizatória do Tribunal, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011; e

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de levantamento, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União, para subsidiar fiscalizações voltadas à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026, conforme as diretrizes aprovadas no Acórdão 427/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. A instrução do feito coube à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que, em minudente relatório, construído a partir de análise do marco regulatório, de deliberações pretéritas do Tribunal e da interlocução com unidades jurisdicionadas, incluindo a coleta e análise de diversas peças técnicas, identificou **30 riscos específicos** para nortear fiscalizações sobre o tema, descritos na Matriz de Riscos (peça 42), associados às informações e conclusões assim resumidas:

Informações e conclusões gerais para nortear ações de controle:

- impacto das novas regras aplicáveis às renúncias de receitas, incluindo critérios de instituição, redução e limitação dos benefícios; e de avaliação de desempenho;

- fragilidades de governança das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), com oportunidades de melhoria nas dimensões de transparência e rastreabilidade, especialmente quanto aos atos administrativos;

- análise do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) concentrada na simplificação e verificação de limites com base em dados oficiais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi);

- priorização de modelos de controle automatizados, tempestivos e integrados aos sistemas estruturantes; e da consolidação de bases técnicas, conceituais e operacionais, para aperfeiçoar a modelagem e a execução das fiscalizações;

Grupos de riscos a ser priorizados nas fiscalizações:

- **Renúncias de receitas tributárias:** riscos associados a "fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação do montante das renúncias, ausência de estimativas de impacto, medidas compensatórias e outras condicionantes constitucionais e legais para instituição dos benefícios tributários, inobservância de metas de redução dessas renúncias em 10%, descumprimento de limites globais de 2% do PIB, bem como a falta de metas mensuráveis, não atingir os critérios de desempenho, ou não ter prazo de vigência definido";

- **Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado:** riscos associados a "fragilidades metodológicas e operacionais que permitem a subnotificação, ausência de estimativas de impacto e de medidas compensatórias, omissão no registro de atos por órgãos setoriais, ausência de força vinculante nas orientações técnicas, manipulação do horizonte temporal para elidir a classificação de despesa continuada e uso de compensações temporárias para mascarar o impacto real de novas DOCCs";

- **Receita Corrente Líquida e publicação dos RGFs**: riscos associados a "inconsistências metodológicas, divergências de valores entre sistemas (Siconfi/TG) e publicações oficiais (DOU) para a RCL, além de atrasos recorrentes na homologação e no envio dos RGFs ao TCU, comprometendo a transparência e a fidedignidade dos dados fiscais";

- **Despesa com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar:** riscos associados a **"**erros na apuração da despesa com pessoal (Anexo 1 do RGF), decorrentes de desvios de finalidade em recursos vinculados a inativos ou da inclusão indevida de despesas assistenciais no limite de pessoal; e erros na apuração da disponibilidade de caixa (Anexo 5 do RGF), com risco de descumprimento do art. 42 da LRF pela inscrição de Restos a Pagar sem lastro financeiro ou com incompatibilidade de fontes"; e

- **Vulnerabilidades Tecnológicas:** riscos associados a "dependência crítica de APIs, sistemas (Siafi/Siconfi) e sites sujeitos a instabilidades e mudanças, que, somadas à degradação da qualidade dos dados, comprometem a tempestividade e a eficácia da fiscalização automatizada".

3. Nesse passo, a unidade de instrução conclui o levantamento, aduzindo proposta de retirar o sigilo dos autos, exceto quanto ao relatório final, e subsequente arquivamento do feito. Justifica que o sigilo proposto decorre de "informações sensíveis relativas a propostas de ações de controle futuras, cuja divulgação pode comprometer a efetividade da atividade fiscalizatória do Tribunal, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011".

4. Feito esse necessário histórico, passo a decidir, anotando, desde logo, minha concordância com a unidade técnica, exceto quanto à aposição de sigilo sobre a totalidade do relatório final do presente acompanhamento.

5. O levantamento de riscos ora analisado, cujo teor principal está compilado em meu Relatório, não contém informações específicas cuja divulgação possa "comprometer a efetividade da atividade fiscalizatória" deste Tribunal. Quando se trata de fiscalização de conformidade para detecção de fraudes, é razoável manter sob reserva a estratégia de fiscalização para evitar possíveis artifícios do fiscalizado na intenção de frustrar ações de controle.

6. Mas não me parece ser essa a hipótese aplicável aos trabalhos de avaliação macrofiscal. Ao contrário, espera-se que a divulgação dos riscos mapeados ganhe efeito pedagógico, proativo e, se possível, saneador junto aos entes governamentais responsáveis pela elaboração e execução da política fiscal. Acresço que tal ponderação foi compartilhada com a direção da AudFiscal, em interlocução realizada por meu Gabinete, sendo por ela acolhida. Assim, deixo de adotar a proposta de sigilo do relatório final da unidade instrutiva, **exceto quanto aos apêndices do relatório à peça 42**, cujo conteúdo é vinculado estritamente ao planejamento interno das auditorias deste Tribunal (matriz de planejamento, fluxogramas etc.).

7. Sem prejuízo dessa pontual ressalva, observo que o relatório analisado desenvolve algumas considerações de mérito sobre determinadas interpretações doutrinárias e normativas ou procedimentos adotados no âmbito do Poder Executivo. Ressalto, porém, que essas ponderações, muitas fundamentadas em decisões pretéritas deste Tribunal, não são objeto de reavaliação nesta assentada, sendo presentemente acolhidas unicamente como fator adicional de caracterização de risco para futuras auditorias. Esse aspecto é reconhecido pela equipe técnica, a exemplo da anotação contida no item 92 do relatório em foco: "a controvérsia conceitual acerca da definição de renúncia de receita representa um risco material significativo para o exercício do controle externo".

8. Outro ponto a salientar é a apuração dos riscos com base não apenas na análise de marcos regulatórios e achados e deliberações pregressas deste Tribunal, mas também a partir da interlocução com as unidades jurisdicionadas, incluindo a coleta e análise de diversas peças técnicas. Tal peculiaridade revela, em certa medida, uma dimensão participativa do mapeamento de riscos de gestão fiscal, entre esta Corte de Contas e o Poder Executivo.

9. Dito isso, chamo atenção para o grupo de riscos associados às **renúncias de receitas**, principalmente quanto à sua elevada dimensão nas contas públicas. O relatório de levantamento traz, entre outras, as seguintes informações (itens 73 a 75):

- em 2023, "esses benefícios alcançaram R$ 646,6 bilhões (5,96% do PIB);

- em 2024, "o montante foi estimado em R$ 678,4 bilhões (5,89% do PIB);

- em 2025, houve uma redução, passando para R$ 543,7 bilhões (4,39% do PIB);

- em 2026, a projeção é de R$ 612,8 bilhões (4,43% do PIB), inferior aos valores verificados em 2023 e 2024, mas ainda com elevada expressão.

10. A AudFiscal pontua que o valor de renúncias fiscais projetado para 2026 supera "em mais de três vezes o gasto previsto em 2025 com o orçamento destinado ao programa Bolsa Família e se aproximam de metade do total das despesas previdenciárias previstas em 2025 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)".

11. Nesse contexto, resgato a anotação contida no Relatório acerca da influência do Congresso Nacional, no plano legislativo, sobre a gestão fiscal da União, quanto à instituição de renúncias de receitas:

> *100.* ***O cenário de maior fragilidade*** *nos controles* ***concentra-se nas renúncias de receitas instituídas por intermédio de proposições originárias do Poder Legislativo****, quer seja pela criação da norma como um todo quer seja pela inclusão de artigos em normas originalmente propostas pelo Poder Executivo. Nessa hipótese, em várias ocasiões a Administração Federal (RFB, a PGFN, a Casa Civil, entre outros órgãos) é demandada a atuar a posteriori nas análises de conformidade orçamentária, financeira e de constitucionalidade, ou seja, apenas sobre o texto já aprovado, visando subsidiar a decisão presidencial de sanção ou veto. Ao constatar a ausência de estimativas (art. 113 do ADCT) ou de medidas compensatórias (art. 14 da LRF), o procedimento de resposta é a recomendação técnica de veto.* (Grifei).

12. Além desses aspectos, convém ressaltar igualmente os riscos associados a:

- fragilidades em aspectos de governança e transparência, que incluem a subnotificação fiscal, associada, segundo a equipe técnica, a "divergências conceituais entre o conceito legal de renúncia e o critério de "gasto tributário" da Receita Federal"; e deficiências nas estimativas de impacto orçamentário-financeiro, na qualidade das metas e no controle de prazos para avaliação de desempenho das renúncias fiscais; e

- possibilidade de descumprimento de metas de redução linear de 10% e de extrapolação do teto global de 2% do PIB, em desacordo com o previsto nos arts. 4° e 5º da Lei Complementar 224/2025, que "estabelece a redução e critérios de concessão de incentivos e benefícios tributários, financeiros e creditícios no âmbito da União", entre outras providências.

13. Especificamente quanto ao incremento do uso de **soluções tecnológicas** nas fiscalizações, louvo o objetivo proposto pela AudFiscal de implementar um conjunto integrado de ferramentas voltado à automação do controle fiscal, estruturado em três frentes:

- varredura sistemática do Diário Oficial, com uso de filtros e inteligência artificial para identificação tempestiva de novas DOCCs e renúncias de receita;

- painéis consolidados que cruzam dados coletados diretamente pelo Tribunal com as declarações oficiais do Executivo, permitindo a detecção de inconsistências e omissões; e

- monitoramento automatizado do RGF, com alertas periódicos sobre o cumprimento dos limites legais.

14. Com essa estratégia, busca-se ampliar a "capacidade de atuação proativa, a tempestividade das ações de controle e a agregação de valor ao processo de fiscalização das contas públicas".

15. A unidade de instrução adianta que o tratamento de riscos e as soluções tecnológicas abrangidos na presente análise já estão em implementação no âmbito do TC 007.318/2026-0, de minha relatoria, cujo escopo é "avaliar o cumprimento dos limites e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 200/2023 – 1º e 2º quadrimestre de 2026".

16. Conforme visto de início, os **demais grupos de risco** anotados no relatório em análise – Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, Receita Corrente Líquida, Relatórios de Gestão Fiscal, Despesas com Pessoal, Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar – gravitam principalmente em torno de fragilidades relacionadas a qualidade de informações, precisão metodológica e operacional e definição e cumprimento de metas e prazos.

17. Com essas considerações, endosso, na essência, as conclusões da unidade técnica, registrando que o conjunto de informações e riscos identificados no presente levantamento apresenta elevado potencial de contribuição ao aperfeiçoamento não apenas das fiscalizações deste Tribunal sobre a gestão orçamentária e fiscal da União, mas da própria atuação dos órgãos responsáveis.

Do exposto, voto por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2607/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.750/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: n/a
3.2. Responsável: n/a.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; 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 relatório de levantamento, com enfoque nas regras e parâmetros fiscais aplicáveis às renúncias de receita, às despesas obrigatórias de caráter continuado e ao relatório de gestão fiscal da União, para subsidiar fiscalizações voltadas à elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2026, conforme as diretrizes aprovadas no Acórdão 427/2026-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. levantar o sigilo dos autos, exceto quanto aos apêndices do relatório à peça 42;

9.2. autorizar o encerramento deste presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2607-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 014.909/2023-5
Natureza: Administrativo

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. INCORPORAÇÃO DE "QUINTOS OU DÉCIMOS" DECORRENTES DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES COMISSIONADAS APÓS A PUBLICAÇÃO DA LEI 9.624/1998, EM COTEJO COM A MODULAÇÃO DEFINIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RE 638.115 E A JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA DO TCU. APROVAÇÃO DO VERBETE SUMULAR.

A incorporação ou a atualização da vantagem de 'quintos/décimos', transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de 'décimo' com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de 'quintos', a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de súmula de jurisprudência nos termos do art. 85 do Regimento Interno deste Tribunal, elaborado em decorrência da orientação expressa no item 9.4 do Acórdão 1.414/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), com enfoque na incorporação de "quintos ou décimos" decorrentes do exercício de funções comissionadas após a publicação da Lei 9.624/1998, em cotejo com a modulação definida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral).

2. A proposição original teve origem na Secretaria das Sessões (Seses), sendo submetida à apreciação da Comissão de Jurisprudência desta Corte de Contas, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, onde obteve aprovação unânime (peças 6 a 10).

3. Nos termos do art. 12, parágrafo único, da Resolução TCU 46/1996, fui sorteado relator junto ao Plenário (peça 13).

4. Reproduzo a seguir o parecer conclusivo do Ministro Augusto Nardes, relator da matéria no âmbito da Comissão de Jurisprudência, que historia o feito e aduz razões de mérito pela aprovação da minuta de enunciado de súmula (peça 7):

> *Trata-se do Anteprojeto de Súmula 002/2023, elaborado pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões (Dijur/Seses), em atendimento ao item 9.4 do Acórdão 1.414/2021-TCU-Plenário (peça 1), proferido no âmbito do processo 006.651/2021-6, transcrito abaixo:*
>
> > *"9.4. solicitar à Presidência do TCU que oriente a Secretaria das Sessões no sentido de promover o apoio e as gestões necessárias à publicação de novas súmulas, em especial em matérias relacionadas à apreciação de atos sujeitos a registro, para retratar de forma atualizada o universo de questões pacificadas no âmbito do TCU;"*
>
> *2. O objetivo dessa determinação foi dar celeridade, eficiência e eficácia à apreciação dos atos de concessão e de admissão, de modo a evitar a estabilização das ilegalidades contidas em milhares deles, e, assim, preservar os cofres federais.*
>
> *3. A Dijur, em instrução de peça 2, fez um estudo preliminar para identificar os temas já pacificados no âmbito do TCU ainda não sumulados e que configuram ilegalidades recorrentes. Constatou que a vantagem conhecida como "quintos/décimos" merece destaque, pois aparece com frequência nas apreciações de atos sujeitos a registro pelo TCU.*

4. Foi traçado, então, um longo histórico da vantagem conhecida como "quintos", desde sua instituição, pela Lei 6.732/1979, até o exame da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015.

5. Após o trânsito em julgado do RE 638.115/CE, no qual o STF fixou a tese de que é ilegal a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 a 4/9/2001 por carência de fundamento legal, o TCU alinhou sua jurisprudência a esse entendimento. Em atenção à modulação de efeitos conferida pela Suprema Corte, o Tribunal passou a adotar as seguintes diretrizes: (i) caso a incorporação esteja amparada por decisão judicial transitada em julgado, o pagamento não deve ser suprimido; (ii) se amparada por decisão administrativa ou decisão judicial ainda não transitada em julgado, os valores não devem ser suprimidos imediatamente, mas convertidos em parcela compensatória a ser absorvida por reajustes e reestruturações futuras.

6. A Dijur/Seses avaliou, ainda, a necessidade de revisão de enunciados de súmula preexistentes que versam sobre a vantagem quintos. Concluiu pela manutenção das Súmulas 242 (vedação de aproveitamento de tempo de cargo isolado), 266 (exceção à proporcionalização em aposentadorias), 280 (acumulação de quintos com a vantagem "opção" em funções específicas) e 224 (percepção cumulativa de quintos com gratificação DAI). A unidade técnica propugna pela manutenção das Súmulas, por entender que não há conflito entre seu conteúdo e o atual entendimento do Tribunal, ou por se tratar de matérias nas quais ainda não há consenso consolidado que justifique sua alteração neste momento.

7. Na sequência, foi registrado que o presente anteprojeto atende integralmente aos requisitos estabelecidos pelos arts. 6º a 10 do Regulamento da Comissão de Jurisprudência (Portaria-TCU 1/1996) e pelos arts. 7º a 10 da Resolução-TCU 46/1996. A proposta fundamenta-se em jurisprudência uniforme e reiterada desta Corte, amparada por diversos precedentes emanados pelos três colegiados do Tribunal, sob diferentes relatorias, que consolidaram o entendimento sobre a ilegalidade da incorporação de quintos no período de 8/4/1998 a 4/9/2001 e sobre a necessária modulação de efeitos em conformidade com o STF. A tese, que não se encontra literalmente contida em norma interna, possui suporte constitucional e legal detalhado nos autos, sendo a edição da súmula medida oportuna para conferir segurança jurídica e racionalidade administrativa ao controle externo.

8. Em avaliação complementar (peça 5), realizada por solicitação do Presidente da Comissão, a Dijur discorreu sobre o chamado "décimo residual". Foi esclarecido na instrução que o art. 15 da Lei 9.527/1997 extinguiu a incorporação de funções e determinou a conversão das parcelas já existentes em VPNI. Embora a Lei 9.624/1998 tenha posteriormente ressalvado, em seu art. 5º, o direito ao cômputo de tempo residual de exercício de função existente em 10/11/1997 para a concessão de uma última parcela, a ausência de um termo final expresso para a conclusão do interstício de doze meses gerou divergências interpretativas sobre a aplicabilidade desse benefício após a edição da Medida Provisória 2.225-45/2001.

9. A jurisprudência desta Corte, inicialmente, consolidou o entendimento de que o aproveitamento desse tempo residual podia se dar a qualquer tempo. Nessa linha, foram mencionados vários precedentes: Decisão 925/1999-Plenário; Acórdão 4.970/2012-1ª Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues); e Acórdão 5.455/2018-2ª Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro). Posteriormente, o Ministro André de Carvalho, no Acórdão 18.332/2021-1ª Câmara, inaugurou corrente interpretativa que limitava essa incorporação a 4/9/2001, tese que foi acompanhada pelos Ministros Marcos Bemquerer (Acórdão 7.891/2022-2ª Câmara) e Vital do Rêgo (Acórdão 7.981/2023-2ª Câmara). Em sentido contrário, os Ministros Antonio Anastasia (Acórdão 3.683/2023-2ª Câmara) e Jorge Oliveira (Acórdão 1.147/2022-1ª Câmara) mantiveram a linha de que o interstício poderia ser completado a qualquer tempo.

10. Essa controvérsia foi dirimida pelo Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão 602/2024, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. Na ocasião, o Colegiado firmou o entendimento de que é legal o cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas existente em 10/11/1997 para incorporação de parcela de décimo, com termo final na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001. O Plenário concluiu que o Tema 395 da Repercussão Geral do STF (RE 638.115/CE) não abrangeu a regra de transição do art. 5º da Lei 9.624/1998, tratando-se de institutos jurídicos distintos, de modo que o aproveitamento do tempo residual iniciado antes de novembro de 1997 não se submete ao limite temporal de 4/9/2001. Desde então, as decisões dos ministros têm acompanhado esse entendimento, conforme inúmeros precedentes relacionados na instrução técnica.

11. Com base nesses entendimentos, a súmula foi proposta no anteprojeto com a seguinte redação:

> *"A incorporação ou a atualização da vantagem de 'quintos/décimos', transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de 'décimo' com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de 'quintos', a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001."*

12. Sendo designado relator deste processo pelo Ministro Benjamin Zymler, Presidente da Comissão de Jurisprudência, atesto a conveniência e a oportunidade da edição da Súmula, visando conferir segurança jurídica e uniformidade às decisões desta Corte, reduzindo o volume de processos sobre matéria já pacificada.

13. Quanto aos requisitos de admissibilidade, entendo que o anteprojeto de súmula atende ao estabelecido no art. 6º do Regulamento da Comissão de Jurisprudência, aprovado pela Portaria TCU 1/1996, quais sejam: I - tratar-se de jurisprudência em que os julgados se mostrem uniformes e reiterados; II - haver, pelo menos, três precedentes sobre o assunto; III - haver, no mínimo, dois relatores distintos dos precedentes; IV - a legislação que fundamenta o assunto deve, em princípio, estar em vigência; V - não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal; e VI - as deliberações terem sido, preferencialmente, emanadas dos três Colegiados.

14. No mérito, manifesto minha concordância com a redação proposta pela unidade técnica, a qual reflete a atual orientação desta Corte de Contas. O enunciado contempla a regra geral de vedação de novas incorporações de "quintos/décimos" após 8/4/1998, em estrita observância ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 638.115/CE, garantindo a necessária segurança jurídica aos jurisdicionados e a correta aplicação da modulação de efeitos ali estabelecida.

15. Adicionalmente, a redação acolhe com propriedade a exceção relativa ao "décimo residual", conforme pacificado pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão 602/2024, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. A inclusão desse dispositivo é pertinente, visto que a jurisprudência, após um período de oscilação interpretativa, pacificou-se no sentido de que o aproveitamento do tempo de exercício de função comissionada existente em 10/11/1997, para fins de conclusão de interstício de doze meses, não se submete ao limite temporal de 4/9/2001,

por tratar-se de instituto jurídico distinto daquele abrangido pelo Tema 395 da Repercussão Geral.

16. Por fim, entendo que a edição desta súmula é providência importante para o aprimoramento do controle dos atos de pessoal, a cargo desta Corte de Contas. Ao pacificar o entendimento sobre matéria que historicamente gerou elevado volume de processos e divergências interpretativas, o Tribunal confere maior previsibilidade às suas decisões e otimiza a força de trabalho das unidades técnicas e dos gabinetes.

Em vista do exposto, encaminho os presentes autos ao eminente Ministro Benjamin Zymler.

5. Com a concordância dos Ministros Jorge Oliveira e Benjamin Zymler, mediante os despachos às peças 9 e 10 respectivamente, a Comissão de Jurisprudência expressou, de modo unânime, seu endosso ao seguinte verbete sumular:

> *"A incorporação ou a atualização da vantagem de 'quintos/décimos', transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de 'décimo' com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de 'quintos', a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001."*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de projeto de súmula nos termos do art. 85 do Regimento Interno deste Tribunal, elaborado em decorrência da orientação expressa no item 9.4 do Acórdão 1.414/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), com enfoque na incorporação de "quintos ou décimos" decorrentes do exercício de funções comissionadas após a publicação da Lei 9.624/1998, em cotejo com a modulação definida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral).

2. Conforme visto no Relatório, o presente projeto sumular insere-se em um contexto mais amplo de melhoria de celeridade, eficiência e eficácia dos processos relativos a atos sujeitos a registro, conforme assim expresso no subitem 9.4 do precitado acórdão:

> *9.4. solicitar à Presidência do TCU que* ***oriente a Secretaria das Sessões*** *no sentido de* ***promover o apoio e as gestões necessárias à publicação de novas súmulas****, em especial em* ***matérias relacionadas à apreciação de atos sujeitos a registro****, para retratar de forma atualizada o universo de questões pacificadas no âmbito do TCU;* (grifei).

3. Na esteira dessa diretriz, a Secretaria das Sessões, por meio de sua Diretoria de Jurisprudência, empreendeu pesquisas para identificar os entendimentos inerentes à apreciação de atos de pessoal que atendessem simultaneamente aos requisitos de frequência elevada, uniformidade jurisprudencial e ausência de súmula atualizada.

4. Os trabalhos identificaram o tema "incorporação de *quintos* ou *décimos* de função comissionada" como prioritário e aderente aos critérios definidos. Acresço que, em um universo de 159.480 acórdãos específicos de aposentadoria e pensão civil na base de dados jurisprudenciais desta

Corte de Contas, 23.227 incluem questões referentes a "quintos" ou "décimos" (14,6%), contabilizando-se, também, 386 verbetes de jurisprudência selecionada sobre a matéria[45].

5. A unidade instrutiva, após historiar a evolução jurisprudencial do tema nos últimos anos, propôs o seguinte enunciado (peça 5), que obteve aprovação unânime da Comissão de Jurisprudência deste Tribunal (peças 6 a 10):

> "A incorporação ou a atualização da vantagem de "quintos/décimos", transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de "décimo" com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de "quintos", a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001."

6. O enunciado reúne, em verbete único, o estágio atual e consolidado da jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema, incluindo a mais recente uniformização definida no Acórdão 602/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Jhonatan de Jesus), no sentido de ser legal o cômputo do tempo residual de exercício de funções comissionadas existente em 10/11/1997 para incorporação de parcela de décimo, com termo final na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001.

7. A instrução à peça 2 informa 9 verbetes de jurisprudência selecionada com a tese principal da proposição sumular – quanto à ilegalidade da incorporação de quintos de função exercida entre 8/4/1998 e 4/9/2001, assim como sobre o tratamento a ser dado caso essa incorporação decorra de decisão administrativa ou judicial, com ou sem trânsito em julgado –, e a instrução à peça 5 enumera 40 acórdãos alinhados ao entendimento assentado no Acórdão 602/2024-Plenário, pela legalidade da incorporação de décimo residual a qualquer tempo, desde que completados doze meses de exercício de funções comissionadas iniciado antes de novembro de 1997.

8. Conforme anotado no parecer do Ministro Augusto Nardes, a proposta sumular "atende ao estabelecido no art. 6º do Regulamento da Comissão de Jurisprudência, aprovado pela Portaria TCU 1/1996, quais sejam: I - tratar-se de jurisprudência em que os julgados se mostrem uniformes e reiterados; II - haver, pelo menos, três precedentes sobre o assunto; III - haver, no mínimo, dois relatores distintos dos precedentes; IV - a legislação que fundamenta o assunto deve, em princípio, estar em vigência; V - não estar a tese literalmente contida em dispositivo legal, regimental ou em qualquer norma interna do Tribunal; e VI - as deliberações terem sido, preferencialmente, emanadas dos três Colegiados".

9. Ancorado nesses fundamentos, endosso as conclusões uniformes da Comissão de Jurisprudência, favorável à publicação do verbete ora apresentado.

10. Anoto, por fim, que a formatação do enunciado conforme às regras dos arts. 7º e 8º da Portaria-TCU 1/1996 (Regulamento da Comissão de Jurisprudência), para fins de publicação, caberá à Secretaria das Sessões, a cuja equipe endereço meus elogios pelo percuciente trabalho realizado.

Do exposto, voto por que seja aprovado o Acórdão que submeto a este Colegiado.

---

[45] Informação obtida a partir das expressões de pesquisa *(aposentadoria ou "pensão civil").TIPOPROCESSO,* com e sem a especificação adicional *($quinto$ ou $décimo$)*, na base de acórdãos do TCU.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2608/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.909/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos de projeto de verbete de súmula de jurisprudência, referente à incorporação de "quintos ou décimos" decorrentes do exercício de funções comissionadas após a publicação da Lei 9.624/1998, em cotejo com a modulação definida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em, nos termos dos arts. 15, inciso VII, e 85 a 87 do Regimento Interno deste Tribunal:

9.1. aprovar o seguinte Enunciado de Súmula de Jurisprudência desta Corte de Contas:

> "A incorporação ou a atualização da vantagem de 'quintos/décimos', transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI pelo art. 62-A da Lei 8.112/1990, somente são devidas até o dia 8/4/1998 (art. 3º da Lei 9.624/1998), devendo a regularização dos pagamentos efetuados em desacordo com essa regra observar, se for o caso, a modulação dada pelo STF no RE 638.115 (Tema 395 da Repercussão Geral); ressalvada a incorporação de parcela de 'décimo' com a utilização do tempo residual de exercício de funções comissionadas porventura existente em 10/11/1997 (art. 5º da Lei 9.624/1998), não empregado para a concessão de 'quintos', a ser efetivada na data em que o servidor completar o interstício de doze meses, mesmo que isso ocorra após a edição da MP 2.225-45/2001";

9.2 encaminhar os autos à Secretaria das Sessões para formatação do enunciado de súmula conforme às regras dos arts. 7º e 8º da Portaria-TCU 1/1996 (Regulamento da Comissão de Jurisprudência) e subsequente publicação, nos termos do art. 89 e 90 do RITCU;

9.3. autorizar, desde já, o arquivamento do feito.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2608-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 015.724/2026-3
Natureza: Agravo (Solicitação)
Agravante: Luiz Alberto dos Santos (352.446.230-87)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AGRAVO EM SOLICITAÇÃO DE CÓPIA DE REPRESENTAÇÃO ARQUIVADA. DESPACHO DA PRESIDÊNCIA DENEGATÓRIO QUANTO ÀS PEÇAS SIGILOSAS. GRAU DE CONFIDENCIALIDADE ATRIBUÍDO POR ENTIDADE ALHEIA À ESTRUTURA DO TRIBUNAL. CORTE COMO AGENTE CUSTODIANTE. REPRODUÇÃO E MANUTENÇÃO DO GRAU DE CONFIDENCIALIDADE. AUSÊNCIA DE ARGUMENTO APTO A INFIRMAR O DESPACHO RECORRIDO. CONHECIMENTO. DESPROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto por Luiz Alberto dos Santos, peça 10, em face do despacho proferido pelo Presidente, Ministro Vital do Rêgo, mediante o qual, acolhendo proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal, concedeu ao ora agravante cópia do TC 006.971/2026-1, à exceção das peças classificadas como "sigilosas".

2. Sustenta o agravante, em síntese, que o despacho recorrido há de ser reformado na parte denegatória, viabilizando-lhe acesso às peças sigilosas 12 e 13 do aludido processo, inclusive aos respectivos anexos, tabelas, planilhas, bases agregadas, metodologia e memórias de cálculo, pois elas não constituiriam "*informação pessoal protegida pelo art. 31 da Lei nº 12.527/2011 nem dado pessoal sensível nos termos da Lei nº 13.709/2018*".

3. Submetido a sorteio nos termos do art. 28, § 2º, da Resolução TCU 249/2012, vêm os autos a meu Gabinete para apreciação.

4. É o Relatório.

VOTO

Trago à deliberação agravo interposto por Luiz Alberto dos Santos em face do despacho proferido pelo Presidente, Ministro Vital do Rêgo, peça 7, mediante o qual, acolhendo proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal, concedeu ao ora agravante cópia do TC 006.971/2026-1, à exceção das peças classificadas como "sigilosas".

2. Referido processo versou acerca de representação formulada pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis) sobre possível irregularidade

na forma de incidência do teto constitucional remuneratório (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal) quanto à retribuição decorrente do exercício de funções de confiança e cargos de direção, chefia e assessoramento, no âmbito da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Tribunal de Contas da União.

3. A representação foi considerada parcialmente procedente conforme o Acórdão 1869/2026 – TCU – Plenário, redator Ministro Vital do Rêgo, encontrando-se o processo arquivado após as comunicações processuais de praxe.

4. Em processo independente, qual seja, este TC 015.724/2026-3, tramita solicitação de cópia apresentada pelo agravante, em cujos autos logrou decisão que lhe concedeu cópia parcial do feito, sendo excetuadas as peças sigilosas: 1, 2, 3, 12 e 13.

5. Irresignado contra a parte denegatória relativa às peças 12-13, maneja o então solicitante o presente agravo, pretendendo acesso ao respectivo teor, sob a alegação de que tais peças não veiculariam "*informação pessoal protegida pelo art. 31 da Lei nº 12.527/2011 nem dado pessoal sensível nos termos da Lei nº 13.709/2018*".

6. Delimitado o objeto do agravo, passo a proferir o voto.

7. No que toca à admissibilidade, conheço do recurso por restarem satisfeitos os requisitos estabelecidos no art. 28, *caput*, da Resolução TCU 249/2012.

8. Quanto ao mérito, nego provimento ao recurso pelos fundamentos doravante consignados.

9. As peças 12 e 13 do TC 006.971/2026-1 foram inseridas nos autos pela entidade sindical representante, responsável pela indicação do grau de confidencialidade dos documentos, figurando o Tribunal, portanto, como órgão custodiante do acervo por ele recebido, competindo-lhe reproduzir a classificação atribuída na origem e restringir o acesso a tais peças a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la, conforme dispõem expressamente os arts. 6º e 17 da Resolução TCU 294/2018, a seguir colacionados:

> Art. 6º **Cabe aos servidores do TCU**, no momento de recebimento de informação de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal, **reproduzir a classificação atribuída na origem**.
>
> Parágrafo único. Quando o documento recebido de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal for resposta a pedido do próprio TCU, em que haja menção explícita à necessidade de classificação da informação, a informação não classificada pelo órgão de origem será considerada pública.
>
> Art. 17. **Cabe ao TCU controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas** por ele produzidas ou **custodiadas**, de forma a resguardar a proteção das informações.
>
> § 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação sigilosa devem permanecer restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.
>
> (Grifos adicionados)

10. O Tribunal, portanto, por ser o agente custodiante das informações recebidas nas peças 12 e 13 do TC 006.971/2026-1, replica a confidencialidade atribuída aos aludidos documentos pela pessoa emissora das informações, não havendo previsão na Resolução TCU 294/2018 de reclassificação pelo Colegiado ou pela Secretaria da Corte de peça produzida por terceiro alheio à estrutura da Corte.

11. Ademais, na gravação do sigilo aposto nas aludidas peças, não consta que ele seja parcial. Deste modo, resta descabido fornecer ao agravante cópia com ocultação da parte que seja sigilosa (art. 24, § 3º, da Portaria TCU 76/2018), pois, segundo o emissor das informações, todas estas estão sujeitas a sigilo.

12. O art. 4º, § 4º, da Resolução TCU 249/2012 igualmente não autoriza a concessão das cópias pleiteadas. O aludido dispositivo dispõe que "Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais". Entretanto, não consta dos autos evidência de que a cópia das peças sigilosas pretendidas seja para tutelar, judicial ou administrativamente, direito fundamental do agravante.

13. Outrossim, defende o agravante ter a sua pretensão guarida no art. 4º, § 8º, da Resolução TCU 249/2012, segundo o qual estabelece que "O direito de acesso aos documentos ou às informações administrativas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo". Defende que, com a prolação do Acórdão 1869/2026 – TCU – Plenário, poderia ter acesso inclusive às peças 12 e 13, ainda que de forma parcial.

14. O argumento não prospera pois os documentos e as informações aludidas naquele dispositivo são os de natureza pública que tiveram acesso restrito durante a instrução processual, tais como instruções e pareceres técnicos (art. 4º, § 2º, da Resolução TCU 249/2012). Documentos e informações sigilosos permanecem com acesso restrito até que o grau de confidencialidade seja reclassificado ou ocorra o decurso do prazo aplicável a cada tipo de informação sigilosa (art. 8º, § 3º, Resolução TCU 294/2018).

15. A prolação, portanto, do Acórdão 1869/2026 – TCU – Plenário não autoriza, por si só, a concessão de cópia das peças sigilosas do TC 006.971/2026-1, tanto o é que o processo já se encontra arquivado, tendo as peças 12 e 13 permanecido com o mesmo grau de confidencialidade atribuído pela entidade sindical.

16. Ademais, as partes das peças 12 e 13 utilizadas pelos Ministros Vital do Rêgo e Jorge Oliveira na discussão do TC 006.971/2026-1 constam das declarações de votos proferidas por Suas Excelências, estando inseridas às peças 15 e 16 daqueles autos. A propósito, a declaração de voto do Ministro Vital do Rêgo, a qual foi adotada na prolação do Acórdão 1869/2026 – TCU – Plenário, traz expressamente as conclusões da peça 13 que foram utilizadas na tomada de decisão:

> "87. Um outro ponto imprescindível a ser tratado acerca da solução ora delineada diz respeito ao seu impacto orçamentário. O tema já foi objeto de análise na **Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 30/2026 (peça 13),** elaborada em atendimento à solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que examinou o impacto decorrente da eventual consideração, em separado, das funções de confiança para fins de incidência do teto remuneratório.
>
> 88. **A conclusão** aponta que a solução ora proposta, além de juridicamente adequada, não implica comprometimento do equilíbrio fiscal, afastando eventual objeção fundada em impacto orçamentário, uma vez que o impacto da medida corresponderia a aproximadamente 0,85% do total da folha de pagamentos de servidores ativos do Poder Legislativo." (Grifei)

17. Quanto à peça 12, não consta que tenha sido determinante na condução do Acórdão 1869/2026 – TCU – Plenário.

18. Dessarte, aquilo que consta da peça 13 do TC 006.971/2026-1 e foi utilizado, de fato, na declaração do voto vencedor, encontra-se exposto em peça pública cuja cópia já foi franqueada ao agravante (peça 15).

19. Deste modo, considerando que os argumentos deduzidos no recurso não infirmam o despacho proferido pelo Ministro-Presidente, nego provimento ao apelo e mantenho íntegra a decisão agravada.

20. 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 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2609/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.724/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo – (Solicitação).
3. Interessados/Responsáveis/Agravantes:
3.1. Agravante: Luiz Alberto dos Santos (352.446.230-87).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de agravo interposto em face do despacho proferido pelo Ministro-Presidente que concedeu cópia do TC 006.971/2026-1, à exceção das peças classificadas como “sigilosas”,

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 agravo e negar-lhe provimento;

9.2. informar ao agravante a prolação do presente Acórdão.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2609-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 032.206/2023-2
Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Guarulhos/SP - INSS/MPS
Responsável: João José Rossi (140.744.946-04)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: Fernando Lacerda Rocha (136991/OAB-MG), representando João José Rossi.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PERÍCIA MÉDICA COM CONCESSÕES INDEVIDAS SEM QUE HOUVESSE JUSTIFICATIVA OU SOLICITAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E, SEM O COMPARECIMENTO DOS REQUERENTES AO LOCAL DO EXAME MÉDICO PERICIAL, MEDIANTE FRAUDE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECONHECIMENTO DA GRAVIDADE DAS CONDUTAS PRATICADAS. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA PELO PRAZO DE CINCO ANOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ELEMENTOS INCAPAZES DE MODIFICAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

Em exame recurso de reconsideração interposto por João José Rossi em face do Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes).

2. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, a instrução produzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a qual contou com a anuência da direção da unidade (peças 169-170) e do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 171):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por João José Rossi (peças 146-153) contra o Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário (peça 130, Rel. Min. Augusto Nardes).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 9.1. considerar revel o responsável João José Rossi, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
>
> 9.2. julgar irregulares as contas do responsável João José Rossi, 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,

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.

[Quadro de débito às pags. 1-3, peça 130]

9.3. aplicar ao responsável João José Rossi, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 70.000,00 (setenta 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 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 João José Rossi para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fulcro nos arts. 19, 57 e 60 da Lei 8.443/1992;

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

9.6. 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; e

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado do Distrito Federal, 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.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de João José Rossi, em razão de ter contribuído para a mantença irregular de benefícios pagos pelo INSS, em decorrência de atos então praticados na Agência de Previdência Social de Unaí, no âmbito da Gerência Executiva do Distrito Federal, do INSS (peça 1), registrada no sistema e-TCE sob o número 674/2023.

2.1. O fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

> Concessões indevidas, ao realizar perícias médicas na modalidade “em trânsito”, sem que houvesse justificativa ou solicitação dos beneficiários e, sem o comparecimento dos requerentes ao local do exame médico pericial (peça 87).

2.2. No relatório de TCE (peça 88), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 173.814,48, imputando responsabilidade a João José Rossi, na condição de responsável pelo dano apurado.

2.3. No âmbito do TCU, após divergências iniciais sobre a ocorrência de prescrição (peças 98, 101, 102, 106 e 107), foi realizada a citação do responsável pelo débito identificado, em razão das

concessões indevidas de benefícios e inserções fraudulentas de registros nas bases de dados da Previdência.

2.4. Regularmente notificado, o responsável permaneceu silente, 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 atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 126-128).

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, sugerindo, adicionalmente, a sanção de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (peça 129).

2.7. O processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário, em conformidade com a proposta da unidade técnica e do MPTCU, aplicando-se também a penalidade de inabilitação por cinco anos prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

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 155-156 e do despacho de peça 158.

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) nulidade por ausência de citação e erro de endereço;

b) ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

c) ilegitimidade passiva, existência de conduta culposa/dolosa e do nexo de causalidade;

d) ausência de dolo, erro grosseiro ou danos ao erário.

5. **Da nulidade por ausência de citação e erro de endereço**

5.1. O recorrente argumenta a ocorrência de vício formal insanável no processo devido à ausência de sua regular citação nesta TCE, aduzindo violação ao princípio da ampla defesa. Em síntese, alega que:

a) não tomou ciência do processamento da presente TCE, uma vez que inexiste nos autos qualquer documento hábil capaz de comprovar o recebimento válido da notificação inicial;

b) as correspondências de citação expedidas (eventos 120 e 121) foram direcionadas para logradouros com endereços incompletos e que não correspondem à real residência ou domicílio do processado; e

c) diante do manifesto vício de comunicação processual, faz-se indispensável a declaração de nulidade de toda a instrução realizada, com o consequente retorno dos autos à fase inicial para que seja procedida a nova e regular citação.

Análise:

5.2. 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.

5.3. 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).

5.4. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário (inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU).

5.5. No caso concreto, o recorrente alega a ocorrência de vício formal sob o argumento de que as correspondências enviadas foram direcionadas a endereços incompletos (eventos 120 e 121) e recebidas por terceiros. Contudo, ao compulsar os autos, verifica-se que a unidade técnica buscou a citação do responsável em múltiplos logradouros provenientes das bases de CPFs da Receita Federal, do Renach e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – sistemas idôneos custodiados por esta Corte de Contas.

5.6. Constatado que as entregas dos ofícios citatórios por via postal restaram frustradas nesses endereços (peças 110 a 122), o Tribunal promoveu a citação por meio de edital publicado regularmente no Diário Oficial da União (peças 123 e 124), em estrita observância ao rito processual vigente e aos limites da razoabilidade (Acórdão 4.851/2017-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

5.7. Antes de se recorrer à via editalícia, restou comprovado o exaurimento dos meios administrativos possíveis para localizar o defendente. Assim, resta plenamente caracterizada a validade do chamamento processual, não subsistindo qualquer ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Diante do silêncio do recorrente após a regular publicação do edital, operou-se legitimamente a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se o normal prosseguimento ao feito.

5.8. Cabe ressaltar que, conforme destacado no voto do Ministro Relator e em consonância com o princípio da verdade real, a revelia no âmbito desta Corte não implica a presunção absoluta de veracidade dos fatos narrados na inicial (diferentemente do processo civil), exigindo-se que a imputação esteja solidamente amparada pelo acervo probatório (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Na presente TCE, a condenação originária pela irregularidade decorreu da presunção inicial lastreada nas provas técnicas coletadas pelo tomador de contas, que apontavam concessões indevidas de benefícios previdenciários associadas à senha funcional do servidor.

5.9. Ante o exposto, considerando a regularidade das pesquisas nos sistemas oficiais, o esgotamento das tentativas de localização por via postal e a perfeita higidez jurídica da citação por edital subsequente, devem ser integralmente rejeitadas a preliminar de nulidade arguida pelo recorrente.

6. **Da ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória**

6.1. O recorrente defende a extinção do processo em razão do reconhecimento da prescrição de ordem geral (quinquenal) e da prescrição intercorrente (trienal), com fulcro nas teses do STF e na regulamentação interna do Tribunal. Em síntese, alega que:

a) o STF, ao julgar o Tema 899 (RE 636.886), fixou a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, matéria regulamentada no âmbito da Corte de Contas pela Resolução TCU 344/2022;

b) o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária ocorreu em 4/10/2011, data do último pagamento efetuado sob a responsabilidade do defendente, relativo à concessão de benefício previdenciário (peça 87, p. 3);

c) operou-se a prescrição quinquenal pelo transcurso do prazo superior a cinco anos sem a ocorrência de causas interruptivas válidas entre os eventos processuais consecutivos 6 (23/1/2017) e 7 (1º/6/2023), listados na instrução inicial (peça 98); e

d) consumou-se a prescrição intercorrente pelo fato de o processo ter ficado paralisado por mais de três anos entre os eventos 3 (13/5/2013) e 4 (23/9/2016), bem como entre os eventos 6 (23/1/2017) e 7 (1º/6/2023), nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

Análise

6.2. De plano, convém destacar que a Resolução TCU 344, de 11/10/2022, regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento de que trata a Lei 9.873/1999, observando as diretrizes fixadas pelo STF no RE 636.886 (Tema 899) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5.509.

6.3. Relativamente ao marco inicial do prazo prescricional, o recorrente aponta a data de 4/10/2011 (último pagamento efetuado). Todavia, conforme bem anotado pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em seu Parecer (peça 101, itens 3-5), por força do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, a contagem inicia-se na data do conhecimento da irregularidade pelo órgão ou entidade. No caso concreto, o conhecimento oficial deu-se com a instauração do Processo Administrativo Disciplinar por meio da Portaria/INSS/CORREGSP 251, de 29/8/2011 (peça 5, p. 2).

6.4. Quanto ao regime prescricional aplicável, o art. 3º da Resolução TCU 344/2022, alterado pela Resolução TCU 367/2024, estabelece expressamente:

> 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. (Grifos nossos)

6.5. No caso concreto, conforme destacado pelo MPTCU à peça 101 (itens 9-14), os fatos apurados nesta TCE foram objeto do recebimento de denúncia criminal promovida pelo Ministério Público Federal no bojo da Ação Penal 0002259-67.2015.4.01.3818 (1ª Vara Federal de Unaí/MG), imputando ao responsável a conduta tipificada no art. 313-A c/c art. 288 do Código Penal. Em razão do limite máximo da pena abstratamente cominada para o tipo penal do art. 313-A do CP (doze anos de reclusão), o prazo prescritivo a ser aplicado a este processo, tanto para a prescrição ordinária quanto para a intercorrente, é o previsto na lei penal, qual seja, dezesseis anos (art. 109, inciso II, do Código Penal).

6.6. Ademais, como bem ressaltou o MPTCU (peça 101, itens 6-8) mesmo que se considerassem os prazos ordinários de 5 e 3 anos, o feito jamais permaneceu inerte:

a) entre os eventos de 13/5/2013 e 23/9/2016, houve ato inequívoco de impulso em 12/3/2015, consistente na decisão do Ministro de Estado da Previdência Social que determinou a anulação parcial do PAD e a constituição de nova comissão com foco na produção de provas periciais (peça 22, p. 55 e 59);

b) entre 23/1/2017 e 1º/6/2023, restou demonstrado ato de apuração em 31/3/2023 (peça 46), referente à solicitação de informações sobre ações judiciais contra o responsável.

6.7. A tabela a seguir demonstra a linha do tempo e a perfeita fluidez dos atos processuais interruptivos sob a égide do prazo penal, demonstrando que em momento algum o processo permaneceu inerte pelo lapso temporal de 16 anos:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	29/8/2011	Portaria/INSS/CORREGSP 251 (Instauração do PAD - peça 5, p. 2)	Art. 4°, inc. V	Marco inicial da prescrição
2	13/5/2013	Relatório Intermediário de Apuração no PAD. Ato inequívoco de apuração dos fatos	Art. 5°, inc. II	Interrupção (Início de novo período de 16 anos)
3	12/3/2015	Decisão do Ministro da Previdência Social / Nova Comissão (peça 22)	Art. 5°, inc. II / Art. 8°, § 1º	Interrupção / Impulso regular
4	23/9/2016	Relatório Final do PAD / Julgamento com Demissão (peça 14) Movimentação / Ato inequívoco de apuração	Art. 5°, inc. II	Interrupção (Início de novo período de 16 anos)
5	23/1/2017	Encaminhamento da fase interna para instauração de TCE. Continuidade da instrução na fase interna	Art. 5°, inc. II	Interrupção (Início de novo período de 16 anos)
6	31/3/2023	Solicitação de dados sobre Ações Judiciais (peça 46)	Art. 5°, inc. II	Interrupção (Ato de apuração)
7	1º/6/2023	Relatório Final de TCE nº 674/2023 (peça 88)	Art. 5°, inc. II	Interrupção (Início de novo período de 16 anos)
8	14/6/2024	Parecer do MPTCU (peça 101) / Despacho do Relator (peça 102)	Art. 5°, inc. IV	Interrupção (Início de novo período de 16 anos)
9	5/11/2025	Prolação do Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário (peça 130)	Art. 5°, inc. IV	Interrupção da Prescrição

6.8. Como se observa, o maior distanciamento temporal verificado entre dois marcos interruptivos consecutivos deu-se entre os eventos de 23/1/2017 e 31/3/2023, totalizando cerca de seis anos e dois meses. Esse período é substancialmente inferior ao teto de dezesseis anos estabelecido pela legislação penal e atrativo por força do art. 3º da Resolução TCU 344/2022 (redação da Resolução TCU 367/2024).

6.9. Dessa forma, respaldando-se na fundamentação do Parquet especializado (peça 101) e acolhida no Despacho do Ministro Relator (peça 102), fica cabalmente demonstrada a não ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória ou punitiva do TCU, seja em sua modalidade ordinária ou intercorrente, motivo pelo qual as alegações da defesa quanto a este ponto devem ser integralmente rejeitadas.

7. **Da ilegitimidade passiva, existência de conduta culposa/dolosa e do nexo de causalidade**

7.1. O recorrente, Sr. João José Rossi, defende ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da presente TCE, sustentando que as inserções de dados falsos e as concessões irregulares de benefícios foram perpetradas por uma organização criminosa que fraudou o sistema computacional do INSS. Em síntese, alega que:

a) foi cabalmente absolvido em todas as três ações penais que tramitaram contra si na Justiça Federal (destacando-se os autos 0001700-82.2014.4.03.6181 e 0002259-67.2015.4.01.3818), tendo o próprio juízo criminal de Unaí/MG reconhecido a total ausência de provas de que o recorrente tenha efetuado as inserções fraudulentas no sistema SABI;

b) laudo pericial oficial da Polícia Federal (425/2010 - peça 149) e investigações da "Operação Evidência" comprovaram a instalação de programas espiões (*spywares*/"chupa-cabras") nos computadores do INSS, os quais capturavam as telas e as senhas pessoais dos médicos peritos sem qualquer autorização ou participação destes;

c) o mentor intelectual da organização criminosa e técnico do INSS, Luciano Tadeu Ribeiro, utilizava-se dessas senhas furtadas para inserir perícias falsas e prorrogar benefícios indevidos de qualquer localidade do país, valendo-se da fragilidade técnica do sistema SABI-DATAPREV que, até o ano de 2012, sequer registrava o número do IP de acesso;

d) o relatório final da Polícia Federal e o rol de treze condenados na Ação Penal 0003785-72-2010.4.03.6119, que desmantelou o esquema de fraudes, não fazem qualquer menção ao nome do recorrente como integrante ou beneficiário do esquema, evidenciando que ele teve sua senha capturada de forma ilícita; e

e) inexiste nos autos comprovação de dolo, erro grosseiro ou nexo causal que vincule a conduta do recorrente ao dano apurado.

Análise:

7.2. A pretensão de afastamento da responsabilidade não merece prosperar. De início, cumpre destacar que a jurisdição do TCU rege-se pelo Princípio da Independência das Instâncias, segundo o qual as esferas cível, penal e administrativa de controle externo operam de forma autônoma.

7.3. Por força da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a decisão proferida na esfera penal somente vincula o julgamento administrativo quando houver absolvição categórica fundamentada na inexistência material do fato ou na negativa inequívoca de autoria (arts. 65 e 66 do Código de Processo Penal - CPP). Nos termos do Acórdão 4851/2010-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes):

> Somente é cabível a influência de decisão criminal no âmbito do TCU caso haja comprovação da ocorrência de absolvição penal ocorrida em face de negativa de autoria ou inexistência de ilícito.

7.4. No caso vertente, as absolvições penais invocadas fundaram-se na insuficiência de provas para a condenação criminal (art. 386, inciso VII, do CPP), consoante se extrai expressamente dos autos do Processo 0001700-82.2014.4.03.6181 e da Ação Penal 0002259-67.2015.4.01.3818 (peça 147, p. 9-10, e peça 150). A absolvição por falta de provas na esfera penal não faz coisa julgada no juízo

administrativo nem afasta a responsabilidade civil-administrativa perante o TCU, considerada sob o prisma da falta de zelo na guarda de senhas e da irregularidade no exercício da função pública.

7.5. No que diz respeito ao Laudo Pericial 425/2010-NUCRIM/SETEC/SR/DPF/SP (peça 149), cumpre destacar que a constatação de programas espiões (*spywares*) deu-se estritamente em computadores localizados na Agência do INSS em São Paulo/SP. Diversamente, a expressiva maioria das concessões espúrias objeto desta TCE foram processadas e inseridas no município de Unaí/MG.

7.6. A presente TCE abrange o somatório de irregularidades apuradas em dois processos administrativos disciplinares autônomos: o PAD 35664.000311/2011-19 e o PAD 35664.000314/2015-78. Relativamente ao primeiro PAD (instaurado em São Paulo), o único benefício irregular ali contabilizado atribuído ao recorrente refere-se ao segurado Cícero, concedido quando o Sr. João José Rossi já se encontrava em exercício na Agência de Unaí/MG (peça 6, p. 16, 17 e 42). Já o segundo PAD dedicou-se especificamente ao exame dos benefícios irregulares deferidos na Agência de Unaí/MG, local onde não há qualquer evidência pericial da presença de invasões cibernéticas ou de contaminação por *spywares* nos terminais de trabalho.

7.7. Adicionalmente, consta nos autos a informação de um terceiro procedimento probatório – o PAD 35664.000510/2012-08 –, em cujo bojo restou formalmente assente que o elemento subjetivo do dolo esteve caracterizado pela atuação deliberada, livre e consciente do servidor na prática repetida de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários (peça 84, p. 2, item 8), culminando na aplicação da pena de demissão do serviço público.

7.8. Desse modo, existindo nexo de causalidade direto entre o uso das credenciais do perito médico e as concessões indevidas na agência de sua lotação (Unaí/MG), sem que tenha havido absolvição penal por negativa categórica de autoria ou prova de contaminação tecnológica nos sistemas daquela localidade, subsiste integralmente a responsabilidade do recorrente pelo dano causado ao Erário, impondo-se o indeferimento da preliminar e a rejeição das alegações de mérito.

8. **Da ausência de dolo, erro grosseiro ou danos ao erário**

8.1. O recorrente alega a impossibilidade de condenação ao ressarcimento do débito pela ausência do elemento subjetivo dolo e de dano decorrente de sua atuação. Em síntese, alega que:

a) a condenação à reparação de prejuízos exige a demonstração inequívoca de dolo – reforçado pelas alterações trazidas pela Lei 14.230/2021 –, caracterizado pela vontade livre e consciente de lesar a Administração Pública ou de promover o enriquecimento ilícito, o que restou afastado no caso concreto;

b) a inexistência de nexo de causalidade apto a ensejar a cobrança de valores é corroborada pelo desfecho das ações judiciais propostas sobre os mesmos fatos: a Ação Civil Pública de Unaí/MG (1000048-36.2018.4.01.3818) foi julgada improcedente e a demanda de São Paulo (0024896-62.2016.4.03.6100) foi extinta;

c) conforme jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.038.777/SP, Rel. Min. Luiz Fux), o elemento subjetivo é essencial para a responsabilização e o ordenamento jurídico veda terminantemente a condenação ao ressarcimento de dano puramente hipotético ou presumido;

d) eventuais desconformidades sistêmicas não decorreram de má-fé ou desonestidade do recorrente, mas sim da fragilidade técnica do sistema SABI do INSS, que foi severamente vulnerabilizado por programas espiões (*spywares*) e vírus de computador instalados por terceiros criminosos para a captura de credenciais de servidores; e

e) subsiste cerceamento de defesa na esfera administrativa pela falta de concessão de prova pericial nos sistemas e computadores utilizados pelo INSS, elemento técnico essencial requerido pelo

recorrente que demonstraria o *modus operandi* da fraude por invasão e o seu histórico funcional exemplar.

Análise:

8.2. Não assiste razão ao recorrente. Quanto à alegação de cerceamento de defesa pelo indeferimento de prova pericial requerida no âmbito do INSS, reitera-se que a produção de provas periciais no processo de controle externo constitui encargo personalíssimo do responsável. Cabe ao gestor produzir os elementos probatórios necessários à sua defesa, consoante orientação fixada nos Acórdão 2.454/2022-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas e Acórdão 8.354/2024-TCU-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer.

8.3. No que tange à necessidade de demonstração de dolo nos moldes da Lei 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa), ressalte-se que as alterações introduzidas no regime da improbidade administrativa não vinculam a atuação do TCU. Para a imputação de débito e julgamento pela irregularidade das contas na esfera de controlo externo, basta a presença de conduta culposa (*stricto sensu*) ou dolosa aliada ao nexo causal com o prejuízo sofrido pela autarquia (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992).

8.4. Contudo, mesmo sob a perspectiva da gravidade da conduta, o elemento subjetivo doloso resta configurado pelas conclusões registradas no PAD 35664.000510/2012-08, que destacou a atuação consciente do servidor voltada para a concessão irregular de benefícios (peça 84, p. 2, item 8). O padrão reiterado de inserções indevidas na Agência de Unaí/MG descaracteriza a hipótese de mera negligência e afasta a tese de culpa exclusivamente imputável a terceiros.

8.5. A tentativa de estender as conclusões do Laudo Pericial 425/2010 da Polícia Federal para afastar a responsabilidade em Unaí/MG revela-se descabida. O referido laudo atestou a presença de *spywares* tão-somente nas estações de trabalho de São Paulo/SP. As irregularidades apuradas na Agência de Unaí/MG – que compõem o núcleo do débito apurado nesta TCE pelo PAD 35664.000314/2015-78 e pelo item correspondente no PAD 35664.000311/2011-19 (benefício do segurado Cícero – peça 6, p. 16, 17 e 42) – ocorreram sob a guarda direta de credenciais e atuação presencial do recorrente, sem qualquer comprovação técnica de que os computadores daquela unidade do interior mineiro estivessem comprometidos por *malwares*.

8.6. Da mesma forma, o desfecho de Ações Civis Públicas ou de ações penais por insuficiência de provas não vincula o julgamento desta Corte de Contas, uma vez que o afastamento do débito exige a prova cabal de inexistência do fato ou negativa inequívoca de autoria (Acórdão 4.851/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes), o que não ocorreu nos precedentes judiciais colacionados.

8.7. Uma vez comprovada a materialidade do prejuízo aos cofres públicos no valor original de R$ 173.814,48 (Relatório de TCE 674/2023 - peça 88), derivado de concessões irregulares de benefícios previdenciários operadas com a utilização do perfil funcional do recorrente, e não tendo o servidor demonstrado a ocorrência de causa de exclusão do nexo causal no local de sua atuação (Unaí/MG), subsiste integralmente o dever de ressarcimento do débito imputado.

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:

a) quanto à preliminar de nulidade por ausência de citação e erro de endereço: não resta configurado vício processual capaz de macular a validade formal dos atos desta Corte, uma vez verificado o regular cumprimento das comunicações processuais dirigidas aos endereços válidos do responsável constantes dos sistemas oficiais, assegurando-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa;

b) quanto à ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória: não se operou a prescrição das pretensões do TCU, tanto na modalidade ordinária quanto na intercorrente, tendo em vista a incidência do prazo prescritivo regulado pela lei penal de dezesseis anos (art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, com as alterações da Resolução-TCU 367/2024, c/c o art. 109, inciso II, do Código Penal), impulsionada pelo recebimento da denúncia na Ação Penal 0002259-67.2015.4.01.3818 perante a 1ª Vara Federal de Unaí/MG e pelo andamento regular de sucessivos atos inequívocos de apuração nas esferas disciplinar e de controle externo (peça 101);

c) quanto à ilegitimidade passiva, existência de conduta culposa/dolosa e do nexo de causalidade: subsiste a legitimidade passiva e o nexo causal entre a conduta do agente e o dano, porquanto a absolvição penal por insuficiência de provas (art. 386, inciso VII, do CPP) e as decisões cíveis correlatas não vinculam a jurisdição administrativa do TCU, em observância ao Princípio da Independência das Instâncias e à firme jurisprudência desta Corte (Acórdão 4.851/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes), haja vista que o Laudo Pericial 425/2010-NUCRIM/SETEC/SR/DPF/SP (peça 149) referente à invasão cibernética restringiu-se a computadores de São Paulo/SP, ao passo que as irregularidades tratadas nesta TCE se consolidaram na Agência de Unaí/MG (objeto do PAD 35664.000314/2015-78 e de item específico do PAD 35664.000311/2011-19 – peça 6, p. 16, 17 e 42), localidade sem qualquer evidência técnica de contaminação por códigos maliciosos; e

d) quanto à ausência de dolo, erro grosseiro ou danos ao erário: o elemento subjetivo restou amplamente caracterizado pelo dolo em sentido estrito, conforme expressamente consignado no relatório final do PAD 35664.000510/2012-08 (peça 84, p. 2, item 8), o qual evidenciou a atuação livre, deliberada e consciente do recorrente na inserção de dados falsos e concessão fraudulenta de benefícios previdenciários, ensejando a sua demissão e inviabilizando a aplicação do art. 28 da LINDB para fins de escusa de responsabilidade, restando plenamente hígida a materialidade do dano ao erário no valor original de R$ 173.814,48 (peça 88).

9.1. Sendo assim, a proposta é pelo conhecimento e negativa de provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. João José Rossi, mantendo-se na íntegra a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso interposto contra o Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário para, 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".

3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) em que se examina, nesta oportunidade, recurso de reconsideração interposto por João José Rossi em face do Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes), que o considerou revel, julgou suas contas irregulares, condenou-o em débito, aplicou-lhe multa e sanção de inabilitação por cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

2. A decisão recorrida foi adotada em TCE instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do recorrente, em razão de concessões indevidas, ao realizar perícias médicas na

modalidade “em trânsito”, sem que houvesse justificativa ou solicitação dos beneficiários e, sem o comparecimento dos requerentes ao local do exame médico pericial (peça 87).

3. Irresignado, o recorrente sustentou, em síntese (peça 146):

a. preliminar de nulidade, por ausência de citação válida, pois as correspondências foram enviadas para endereços incompletos que não lhe pertenciam;

b. ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, considerando: marco inicial da contagem o dia 4/10/2011 (data do último pagamento da concessão irregular); ocorrência da prescrição quinquenal, pelo lapso de mais de cinco anos entre os eventos processuais de 23/1/2017 (Parecer Jurídico – peça 13) e 1º/6/2023 (relatório do tomador de contas – peça 88); ocorrência de prescrição intercorrente, pois houve paralisação do processo por mais de três anos entre os eventos 13/5/2013 (Parecer Jurídico – peças 8-9) e 23/9/2016 (Relatório do PAD – peça 12), bem como entre os eventos de 23/1/2017 e 1º/6/2023;

c. ilegitimidade passiva – a Operação Evidência da Polícia Federal identificou a existência de programa espião que capturava a senha dos médicos peritos para inserção de perícias falsas no sistema de previdência para concessão ou prorrogação de benefícios; não foi denunciado na Ação Penal 0003785-72-2010.4.03.6119, que tratou dessa operação, e foi absolvido em outros processos devido à falta de provas de que teria sido ele quem inseriu os dados falsos (a ação 0024896-62.2016.4.03.6100 foi extinta; 0001196-05.2013.4.03.6119 aguarda julgamento da apelação e 1000048-36.2018.4.01.3818 foi julgado improcedente); à época dos fatos, o sistema SABI do INSS não registrava o IP do computador utilizado para acessar a plataforma, o que impossibilitava rastrear onde a senha havia sido usada; e

d) ausência de dolo e de dano ao erário, pois para haver condenação ao ressarcimento por improbidade, a lei exige a comprovação do dolo, conforme a Lei 14.230/2021 e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça; sustentou que foi vítima da fragilidade do sistema SABI, hackeado pelo programa espião. Além disso, criticou o fato de que a produção de provas periciais nos computadores chegou a ser negada durante o processo administrativo pelo INSS.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), na instrução à peça 169, reproduzida na íntegra no relatório que precede este voto, concluiu pela inexistência de prescrição e pela improcedência das alegações do recorrente, propondo o não provimento ao recurso.

5. O Ministério Público que atua junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a unidade técnica, propondo também o não provimento do recurso (peça 171).

6. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

7. De plano, esclareço que acolho as manifestações uniformes da AudRecursos e do MPTCU, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

8. Primeiramente, presentes os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992, impõe-se o conhecimento do recurso, em conformidade com despacho à peça 158.

9. Não deve prosperar a preliminar de nulidade da citação. Cabe observar que o responsável foi citado por edital na fase externa (peças 123-124). Este Tribunal, antes de optar pelo edital, adotou medidas para notificá-lo em sua residência, em endereços constantes de bancos de dados oficiais (Receita Federal, Renach e TSE), sem sucesso (peças 110-122). Esse procedimento é baseado na jurisprudência desta Corte, sendo regular a sua notificação:

ENUNCIADO: A utilização do endereço constante na base de dados da Receita Federal é válida para fins de citação. Compete ao responsável manter seu domicílio atualizado perante os órgãos públicos.

Acórdão 371/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo)

O responsável que deixa de atualizar seu endereço na base de dados da Receita Federal (CPF e CNPJ) não pode invocar a nulidade de comunicação processual do TCU enviada ao endereço desatualizado constante da referida base, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não admite arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC).

Acórdão 2489/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes)

O responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal, pois cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo no ordenamento jurídico brasileiro a arguição de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do CPC)

10. Quanto à ocorrência da prescrição, o marco inicial deve ser 29/8/2011, data do conhecimento do fato (peça 5, p. 2, item 4). Conforme detalhado na instrução da AudRecursos, o art. 3º da Resolução TCU 344/2022, prevê que, 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.

11. Cabe esclarecer que essa adoção do prazo prescricional da lei penal independe do desfecho da ação penal:

Acórdão 2193/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira)

Em caso de recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, inclusive a intercorrente (art. 3º da Resolução TCU 344/2022), regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *in abstracto*), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal, devendo, na hipótese de concurso de crimes, ser considerado o prazo da prescrição para aquele com maior pena prevista.

Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. FATO CAPITULADO COMO CRIME. AÇÃO PENAL. CONDENAÇÃO CRIMINAL. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO PRAZO PREVISTO NO ART. 109 DO CÓDIGO PENAL. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CITAÇÃO. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA PROPORCIONAL AO DANO AO ERÁRIO. INFRAÇÃO GRAVE. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES. Em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória 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.

12. Como demonstrado pelo MPTCU à peça 101, o recorrente foi denunciado no Processo 0002259 67.2015.4.01.3818 – 1ª Vara – Unaí, pelos mesmos fatos apurados nesta TCE, imputando-lhe a prática do crime previsto no art. 313-A do Código Penal, cuja pena máxima em abstrato é de doze anos de

reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, conforme o art. 109, inciso II, do Código Penal. Dessa forma, não houve o transcurso de dezesseis anos entre os eventos identificados de forma não exaustiva na instrução da AudRecursos, não tendo ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

13. Em relação à suposta ilegitimidade passiva, também não deve prosperar. As instâncias das esferas civil, penal e administrativa são autônomas, ou seja, as deliberações deste Tribunal não estão subordinadas a decisões de outras instituições, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria em ação penal.

14. No caso em tela, como bem salientado pela AudRecursos, a absolvição do recorrente foi fundamentada na insuficiência de provas para condenação penal. Como esclarecido no voto do Acórdão 7091/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), não vincula a decisão deste TCU:

> 17. Cabe esclarecer que o TCU possui competências próprias e privativas, estatuídas pela Constituição Federal e por sua Lei Orgânica, inexistindo dependência entre o processo deste Tribunal e eventuais outros versando sobre questões análogas, ou mesmo idênticas, em outras instâncias. Nesse sentido, é firme a jurisprudência de que o TCU pode decidir contrariamente ao que foi assentado no Poder Judiciário, a exemplo dos seguintes precedentes:
>
> > "O princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria." (Acórdão 2904/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).
> >
> > "A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente." (Acórdão 131/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

15. Conforme sentença do Processo 0003785-72-2010.4.03.6119, o programa espião foi instalado em computadores da Agência da Previdência Social (APS) de Guarulhos/SP. Dessa forma, não é possível concluir pela existência de mesmo programa na APS de Unaí, na qual o recorrente estava lotado.

16. Além disso, é equivocado o argumento de que para haver condenação no TCU é exigida a comprovação do dolo, conforme Lei 14230/2021. Isso porque a competência desta Corte é constitucional (art. 71) e independe da esfera judicial. Para a condenação em débito, bastam a comprovação do dano, o nexo causal e a existência de culpa *lato sensu*. Nesse contexto, os processos administrativos disciplinares 35664.000311/2011-19 e 35664.000314/2015-78 trazem o nexo causal entre o uso das credenciais do perito e as concessões indevidas, sendo correta a imputação do débito pela decisão contestada.

17. Portanto, as razões recursais apresentadas são insuficientes para elidir as irregularidades ou afastar a culpabilidade do recorrente, motivo pelo qual conheço dos recursos e, no mérito, nego a ele provimento.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2610/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.206/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: João José Rossi (140.744.946-04).
3.3. Recorrente: João José Rossi (140.744.946-04).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Guarulhos/SP - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fernando Lacerda Rocha (136991/OAB-MG), representando João José Rossi.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de reconsideração interposto por João José Rossi em face do Acórdão 2610/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa e sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal,

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

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2610-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – 2ª CÂMARA
TC-038.377/2019-5
Apenso: TC-006.617/2017-4
Natureza: Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Embargantes: SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE TRAVESSIA URBANA EM JUAZEIRO/BA. SUPERFATURAMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL PARA APRESENTAR ESCLARECIMENTOS. ALTERAÇÃO, DE OFÍCIO, DO ACÓRDÃO PARA ESTABELECER NOVA DATA DE INÍCIO DA INCIDÊNCIA DE JUROS QUANTO AO DÉBITO IMPUTADO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Apreciam-se embargos de declaração opostos pelas empresas integrantes do Consórcio SVC/Paviservice (SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.) em face do Acórdão 1.997/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual este Tribunal negou provimento a recurso de reconsideração interposto pelas ora embargantes e pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. contra o Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 319/2026-TCU-Plenário (embargos de declaração), ambos de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, por meio da qual esta Corte julgou irregulares as contas das três empresas e as condenou ao pagamento de débito e multa.

2. É interessante esclarecer preliminarmente que o presente processo teve origem em auditoria realizada por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2017 (TC 006.617/2017-4), que identificou indícios de sobrepreço e superfaturamento nas obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA, executadas sob o Contrato 05.1177/2014, firmado entre o Dnit e o Consórcio SVC/Paviservice, com a supervisão da empresa Maia Melo Engenharia Ltda.

3. Em resposta às determinações expedidas à época por esta Corte, o Dnit celebrou o 6º Termo Aditivo em 20/12/2017, o qual promoveu ajustes em alguns itens, como fabricação de escamas de concreto, transporte e aterro compactado, resultando em uma redução global de R$ 4.471.846,82 e um abatimento de R$ 122.176,89 em serviços já medidos. Contudo, remanesceram sem correção irregularidades críticas, tais como o sobrepreço na aquisição de brita comercial, a ausência de fundamentação técnica para a substituição do subleito, inconsistências nos volumes de aterro e a aplicação indevida de fator de compactação de 25% em detrimento do referencial de 15% do Sicro 2.

4. Em 26/11/2018, o Dnit formalizou o 7º Termo Aditivo, que rescindiu amigavelmente o contrato, mantendo apenas a redução pactuada no aditivo anterior. Diante da persistência do dano ao erário, este Tribunal converteu os autos em tomada de contas especial, quantificando o

superfaturamento remanescente em R$ 1.311.266,78 (data-base janeiro/2014), e posteriormente julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do débito e aplicando-lhes multas.

5. Irresignadas, as empresas SVC Construções Ltda., Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e Maia Melo Engenharia Ltda. interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira. Em sede de recurso, as recorrentes sustentaram, em essência, a ausência de nexo de causalidade, a regularidade dos preços praticados frente às condições de mercado local e a adequação técnica dos serviços de terraplenagem. Ao apreciar os apelos, este Tribunal negou-lhes provimento, mantendo inalterados os fundamentos da condenação original, mediante o ora embargado Acórdão 1.997/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria. É neste contexto que as empresas SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. opõem os presentes embargos de declaração, trazendo questionamentos específicos sobre a metodologia de cálculo do débito e a incidência de encargos legais, matérias que, embora não tenham sido o foco central da discussão recursal pretérita, merecem ser esclarecidas por esta Corte.5. Quanto à admissibilidade, os embargos de declaração podem ser conhecidos por esta Corte, uma vez que cumprem os requisitos previstos na legislação.

6. As embargantes (peça 202) sustentam a existência de erros de premissa, erros materiais e omissões no julgado. Alegam, em síntese:

a) erro de premissa quanto ao termo inicial dos encargos legais, argumentando que a data de 31/1/2014 refere-se apenas à data-base econômica do orçamento, devendo a incidência de juros e correção monetária observar a data do efetivo pagamento de cada parcela irregular, conforme a jurisprudência desta Corte;

b) erro material e omissão na fundamentação do acórdão ao manter a irregularidade de "transporte local" como pilar da condenação, a despeito de tal questão ter sido saneada pelo 6º Termo Aditivo, o que exigiria a reavaliação do valor global do débito;

c) omissão quanto à necessidade de individualização e decomposição quantitativa das parcelas que compõem o débito, o que prejudicaria a compreensão da extensão da condenação e a correta aplicação dos encargos legais.

7. Ao final, requerem o provimento com efeitos infringentes para sanar os vícios apontados, com a consequente retificação do termo inicial dos encargos, a exclusão de valores indevidamente computados e a readequação do valor total da condenação.

É o Relatório.

VOTO

Apreciam-se embargos de declaração opostos pelas empresas integrantes do Consórcio SVC/Paviservice (SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.) em face do Acórdão 1.997/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, mediante o qual este Tribunal negou provimento a recurso de reconsideração interposto pelas ora embargantes e pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. contra o Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 319/2026-TCU-Plenário (embargos de declaração), ambos de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, por meio da qual esta Corte julgou irregulares as contas das três empresas e as condenou ao pagamento de débito e multa.

2. É interessante esclarecer preliminarmente que o presente processo teve origem em auditoria realizada por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2017 (TC-006.617/2017-4), que identificou indícios de sobrepreço e superfaturamento nas obras de adequação da travessia urbana de Juazeiro/BA, executadas sob o Contrato 05.1177/2014, firmado entre o Dnit e o Consórcio SVC/Paviservice, com a supervisão da empresa Maia Melo Engenharia Ltda.

3. Em resposta às determinações expedidas à época por esta Corte, o Dnit celebrou o 6º Termo Aditivo em 20/12/2017, o qual promoveu ajustes em alguns itens, como fabricação de escamas de concreto, transporte e aterro compactado, resultando em uma redução global de R$ 4.471.846,82 e um abatimento de R$ 122.176,89 em serviços já medidos. Contudo, remanesceram sem correção irregularidades críticas, tais como o sobrepreço na aquisição de brita comercial, a ausência de fundamentação técnica para a substituição do subleito, inconsistências nos volumes de aterro e a aplicação indevida de fator de compactação de 25% em detrimento do referencial de 15% do Sicro 2.

4. Em 26/11/2018, o Dnit formalizou o 7º Termo Aditivo, que rescindiu amigavelmente o contrato, mantendo apenas a redução pactuada no aditivo anterior. Diante da persistência do dano ao erário, este Tribunal converteu os autos em tomada de contas especial, quantificando o superfaturamento remanescente em R$ 1.311.266,78 (data-base janeiro/2014), e posteriormente julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente ao ressarcimento do débito e aplicando-lhes multas.

5. Irresignadas, as empresas SVC Construções Ltda., Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e Maia Melo Engenharia Ltda. interpuseram recursos de reconsideração contra o Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira. Em sede de recurso, as recorrentes sustentaram, em essência, a ausência de nexo de causalidade, a regularidade dos preços praticados frente às condições de mercado local e a adequação técnica dos serviços de terraplenagem. Ao apreciar os apelos, este Tribunal negou-lhes provimento, mantendo inalterados os fundamentos da condenação original, mediante o ora embargado Acórdão 1.997/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria. É neste contexto que as empresas SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. opõem os presentes embargos de declaração, trazendo questionamentos específicos sobre a metodologia de cálculo do débito e a incidência de encargos legais, matérias que, embora não tenham sido o foco central da discussão recursal pretérita, merecem ser esclarecidas por esta Corte.

6. Quanto à admissibilidade, os embargos de declaração podem ser conhecidos por esta Corte, uma vez que cumprem os requisitos previstos na legislação.

7. No mérito, assinalo que as embargantes (peça 202) sustentam a existência de erros de premissa, erros materiais e omissões no julgado. Alegam, em síntese:

a) erro de premissa quanto ao termo inicial dos encargos legais, argumentando que a data de 31/1/2014 refere-se apenas à data-base econômica do orçamento, devendo a incidência de juros e correção monetária observar a data do efetivo pagamento de cada parcela irregular, conforme a jurisprudência desta Corte;

b) erro material e omissão na fundamentação do acórdão ao manter a irregularidade de "transporte local" como pilar da condenação, a despeito de tal questão ter sido saneada pelo 6º Termo Aditivo, o que exigiria a reavaliação do valor global do débito;

c) omissão quanto à necessidade de individualização e decomposição quantitativa das parcelas que compõem o débito, o que prejudicaria a compreensão da extensão da condenação e a correta aplicação dos encargos legais.

8. Ao final, requerem o provimento com efeitos infringentes para sanar os supostos vícios, com a consequente retificação do termo inicial dos encargos, a exclusão de valores indevidamente computados e a readequação do valor total da condenação.

9. Passo a analisar a primeira alegação. De fato, a fixação da data de 31/1/2014 como termo inicial para a incidência de juros de mora mostra-se tecnicamente inadequada, porquanto tal marco temporal corresponde apenas à data-base do orçamento de referência, sendo anterior, inclusive, à própria assinatura do contrato, ocorrida em 30/12/2014. Embora não se trate de nenhuma das três falhas passíveis de correção por meio de embargos de declaração, assiste razão às embargantes, o que justifica a correção do acórdão, de ofício, com base nos princípios da verdade material e da economia processual.

10. De acordo com o art. 22, § 6º, da Instrução Normativa TCU 98/2024 e a jurisprudência consolidada desta Corte, os juros de mora devem incidir a partir da data do efetivo prejuízo ao erário, que, no caso de pagamentos indevidos, corresponde à data em que cada desembolso foi realizado pela Administração. Contudo, a complexidade da execução contratual e a ausência, nestes autos, de segregação precisa das datas e dos valores de cada medição que compôs o superfaturamento total dificultam a aplicação da regra geral de forma individualizada para cada parcela.

11. Diante desse obstáculo, e em observância aos princípios da razoabilidade e da equidade, entendo ser medida de justiça adotar, em caráter excepcional e favorável às responsáveis, a data da rescisão contratual, 22/12/2015 (peça 95 do TC-006.617/2017-4), como termo inicial único para a incidência dos juros de mora. Tal medida é conservadora e garante que o encargo não recaia sobre período posterior ao último desembolso irregular.

12. Ressalto, por oportuno, que a manutenção da data-base de janeiro/2014 permanece hígida e necessária para fins de atualização monetária do débito, visando à preservação do valor real da moeda desde a origem do superfaturamento até o efetivo recolhimento. Assim, reitero que, a despeito de essa questão não implicar em acolhimento dos embargos, deve ocorrer, por iniciativa própria nesta Corte, a retificação do termo inicial dos juros de mora indicado no acórdão condenatório.

13. A seguir, analiso conjuntamente a segunda e a terceira alegações, relativas a suposto erro material na manutenção da irregularidade de "transporte local" como um dos pilares do débito e à defendida omissão decorrente da ausência de decomposição quantitativa das parcelas que integram a condenação. Assiste razão parcial às embargantes tão somente no que diz respeito à necessidade de conferir maior clareza e transparência à fundamentação exarada, com a devida discriminação de todos os serviços medidos e recalculados, cabendo destacar, contudo, que o acesso a todas as informações de que tratarei adiante sempre esteve plenamente franqueado a todos os responsáveis.

14. Conforme se extrai da planilha de alteração de preços contratuais que foi elaborada pelo Dnit e adaptada pela equipe de auditoria deste Tribunal (peça 141 do TC-006.617/2017-4), o montante acumulado pago a preços contratuais totalizou R$ 11.003.694,12. Ao reavaliar as medições sob os referenciais de mercado apurados pela unidade técnica (a então SeinfraRodovias), o valor correto das medições acumuladas foi recalculado em R$ 9.570.250,45, resultando em um superfaturamento bruto global de R$ 1.433.443,67, que, com a dedução do valor de R$ 122.176,89, que já havia sido estornado, resulta no valor do débito de R$ 1.311.266,78 (sempre na data-base janeiro/2014). O demonstrativo a seguir apresenta a decomposição integral e exaustiva de todos os itens de serviços que compõem esse cálculo constante da planilha de peça 141 do TC-006.617/2017-4:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	VALOR CONTRATO ACUMULADO (R$)	VALOR TCU (R$)	SUPERFATURAMENTO (R$)
1.0	SERVIÇO DE TERRAPLANAGEM			551.676,64

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	VALOR CONTRATO ACUMULADO (R$)	VALOR TCU (R$)	SUPERFATURAMENTO (R$)
		1.507.199,72	955.523,08	
1.1	Desmatamento, destocamento e limpeza de áreas	7.341,81	7.341,87	(0,06)
1.2	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria	919.395,39	549.142,20	370.253,19
1.3	Transporte local c/ basculante 10 m³ rodovia não pavimentada	392.726,46	270.549,22	122.177,24
1.4	Compactação de aterros a 100% Proctor normal	187.736,06	128.489,79	59.246,27
2.0	SERVIÇOS DE DRENAGEM	647.209,43	629.249,74	17.959,69
2.1	Drenagem e obras de arte correntes	647.209,43	629.249,74	17.959,69
3.0	SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO IMPLANTAÇÃO	3.718.852,47	2.923.246,90	795.605,57
3.1.1	Implantação subleito / sub-base / base	1.509.621,23	1.126.653,24	382.967,99
3.1.2	Implantação binder / capa de rolamento	2.035.464,17	1.630.196,01	405.268,16
3.2.1	Implantação binder / capa de rolamento para restauração	173.767,07	166.397,64	7.369,43
4.0	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS BETUMINOSOS	1.913.226,86	1.913.226,86	-
4.1	Aquisição de SBS 60/85	1.735.071,24	1.734.952,31	118,93
4.2	Aquisição de RR-2C	26.451,53	26.493,52	(41,99)
4.3	Aquisição de RR-2C c/ polímero	14.614,95	14.645,89	(30,94)
4.4	Aquisição de CM-30	137.089,15	137.135,15	(46,00)
5.0	TRANSPORTE DE MATERIAIS BETUMINOSOS	220.830,96	220.831,02	(0,06)
5.1	Transporte de materiais betuminosos	220.830,96	220.831,02	(0,06)
6.0	SERVIÇO DE SINALIZAÇÃO	102.922,19	107.697,89	(4.775,70)
6.1	Sinalização horizontal	75.293,09	75.293,13	(0,04)
6.2	Sinalização vertical	27.629,10	32.404,76	(4.775,66)
7.0	SERVIÇO DE OBRAS COMPLEMENTARES	891.933,49	863.636,60	28.296,89
7.1	Passeio de concreto	704.777,99	676.481,12	28.296,87
7.3	Defensa tipo "New Jersey"	187.155,50	187.155,48	0,02
9.0	OBRAS DE ARTES ESPECIAIS	787.208,40	782.802,00	4.406,40
9.1.1	Fundações	39.826,47	39.826,47	-
9.1.2	Mesoestrutura	109.922,01	109.921,64	0,37
9.1.3	Superestrutura	515.205,17	515.204,90	0,27
9.1.4	Muros de ala	9.135,37	9.135,67	(0,30)
9.1.5	Lajes de transição	74.386,89	74.386,72	0,17
9.1.6	Acabamentos	38.732,49	34.326,60	4.405,89
10.0	DEMOLIÇÕES	127.349,22	127.349,24	(0,02)
10.1	Demolições	127.349,22	127.349,24	(0,02)
11.0	DESVIOS PARA EXECUÇÃO DE PONTES / PISTA LATERAL	379.302,44	339.027,96	40.274,48
11.1	Desvio para a ponte do Rio J. Freitas			40.274,48

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	VALOR CONTRATO ACUMULADO (R$)	VALOR TCU (R$)	SUPERFATURAMENTO (R$)
		379.302,44	339.027,96	
12.0	INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DO CANTEIRO	638.334,56	638.334,44	0,12
12.1	Instalação e manutenção do canteiro	638.334,56	638.334,44	0,12
13.0	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO	69.324,69	69.324,73	(0,04)
13.1	Mobilização e desmobilização	69.324,69	69.324,73	(0,04)
A	TOTAL DO SUPERFATURAMENTO APURADO PELO TCU	11.003.694,12	9.570.250,45	1.433.443,67
B	(-) ESTORNO ADMINISTRATIVO EFETUADO PELO DNIT (6º TA)	-	-	(122.176,89)
C	DÉBITO REMANESCENTE IMPUTADO (A - B)	-	-	1.311.266,78

15. Dessa forma, do exame do demonstrativo analítico acima, resta evidente que não assiste razão às embargantes quanto ao alegado erro material no item "transporte local" (item 1.3). Além disso, o estorno de R$ 122.176,89 promovido pelo Dnit por ocasião do 6º Termo Aditivo cobriu tão somente o ajuste parcial apurado pela autarquia. Repito que esse abatimento administrativo foi integralmente deduzido do superfaturamento bruto global de R$ 1.433.443,67 apurado por esta Corte, resultando exatamente no saldo devedor imputado de R$ 1.311.266,78.

16. Diante do exposto, acolhem-se parcialmente os embargos tão somente para integrar a esta deliberação a fundamentação analítica e a decomposição quantitativa do débito, mantendo-se inalterado o valor nominal da condenação e o teor da deliberação embargada, que negou provimento aos pedidos de reexames interpostos. Além disso, será alterado, de ofício, a referência para os juros de mora, que passa a ser a data da rescisão contratual, 22/12/2015.

Assim sendo, voto para que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2611/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.377/2019-5.
1.1. Apenso TC-006.617/2017-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)
3. Embargantes: SVC Construções Ltda. (CNPJ 01.543.722/0001-55) e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. (CNPJ 01.397.753/0001-45)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Carlos Alberto Aquino Oliveira (04147/OAB-PE), representando Maia Melo Engenharia Ltda; Ricardo Barretto de Andrade (32136/OAB-DF), Maria Augusta Rost (37017/OAB-DF) e outros, representando SVC Construções Ltda; Ricardo Barretto de Andrade (32136/OAB-DF),

Maria Augusta Rost (37017/OAB-DF) e outros, representando Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se apreciam embargos de declaração opostos pelas empresas integrantes do Consórcio SVC/Paviservice (SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda.) em face do Acórdão 1.997/2026-TCU-Plenário, mediante o qual este Tribunal negou provimento a recurso de reconsideração interposto pelas ora embargantes e pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda. contra o Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 319/2026-TCU-Plenário (embargos de declaração), por meio da qual esta Corte julgou irregulares as contas das três empresas e as condenou ao pagamento de débito e multa,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por SVC Construções Ltda. e Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. para, no mérito, acolhê-los parcialmente, a fim de prestar os esclarecimentos constantes da fundamentação desta deliberação;

9.2. estabelecer, de ofício e em caráter excepcional, o termo inicial para a incidência de juros de mora sobre o débito, o dia 22/12/2015, mantendo-se inalterados o valor do débito de R$ 1.311.266,78 e a data-base de 31/1/2014 para fins de atualização monetária, conforme fixado no item 9.2 do Acórdão 2.600/2025-TCU-Plenário;

9.3. notificar as embargantes, a responsável Maia Melo Engenharia Ltda., o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a Procuradoria da República no Estado da Bahia a respeito desta deliberação.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2611-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 039.655/2020-2

Natureza: Desestatização
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade portuária de Santos S.A.; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos
Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.a.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. IN TCU 81/2018. ARRENDAMENTO DE TERMINAL PARA MOVIMENTAÇÃO DE GRANEIS LÍQUIDOS NO PORTO DE SANTOS – STS08. CONSIDERAR LEGAL, JUSTIFICADA E INSERIDA NO ÂMBITO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER CONCEDENTE A DECISÃO DE PROMOVER O ADENSAMENTO DA ÁREA STS08 AO CONTRATO DE ARRENDAMENTO 06/2022. DETERMINAÇÃO PARA O ENCAMINHAMENTO DA DOCUMENTAÇÃO AO TCU. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

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 Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 256), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 257 e 258).

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região da Alemoa do Porto de Santos/SP, sob administração da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), para a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis, naquele porto.*

2. *A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.*

HISTÓRICO

3. *Este processo foi iniciado em 11/11/2020, com o encaminhamento da documentação acerca do Ato Justificatório para a modelagem, no Programa de Arrendamentos Portuários do Governo Federal, das licitações das áreas STS08 e STS08A, no Porto Organizado de Santos/SP.*

4. *O Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário (peça 121), de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, permitiu o prosseguimento do processo concessório dos terminais.*

5. *Em sequência, a Antaq aprovou (peças 130, 131 e 133) a documentação referente ao certame do STS08 e STS08A. A documentação referente às duas licitações encontra-se disponível na página de leilões da Antaq (https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/leiloes acesso em 8/7/2025).*

6. *Quanto ao terminal STS08A, sagrou-se vencedora da licitação a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, com proposta no valor de R$558.250.000,99, em leilão ocorrido em 19/11/2021. Já quanto ao terminal STS08, não foram apresentadas propostas para o certame, caracterizando-se licitação deserta.*

7. *Em 22/11/2023, foi firmado o Convênio de Delegação de Competências 001/2023 (peça 196), entre a União, por intermédio do MPor, com interveniência da Antaq, e a APS, por meio do qual foram delegadas à APS competências para a elaboração de editais e a realização de procedimentos licitatórios para arrendamentos de instalações portuárias, celebração e gestão de contratos de arrendamento e fiscalização de sua execução. Coube, então, à APS elaborar novos estudos para a licitação do terminal STS08.*

8. *A APS reexaminou os estudos do STS08, buscando identificar mudanças que pudessem tornar mais atrativa a exploração da área, de modo a viabilizar a realização de nova licitação.*

9. *Em dezembro de 2023, a Autoridade Portuária procedeu ao Chamamento Público 1/2023, tendo identificado 6 potenciais interessados na área objeto do terminal STS08. Posteriormente, entre 25/10/2024 e 29/11/2024 a APS realizou a Audiência e Consulta Pública 4/2024-APS, visando o recebimento de contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos.*

10. *O novo Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) foi aprovado pela decisão da Diretoria Executiva da APS (DIREXE), mediante a decisão-DIREXE 140/2025 (peça 144), e encaminhado ao Tribunal em 25/3/2025.*

11. *O processo foi devidamente analisado pela AudPortoFerrovia, tendo sido concluída a apreciação da unidade técnica com o encaminhamento ao gabinete do Ministro Relator da instrução à peça 204, em 9/7/2025.*

12. *Após a apreciação do colegiado, foi proferido o Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, na sessão de 20/8/2025, tendo sido expedidas determinações e recomendações à APS, a serem observadas previamente à publicação do edital (peça 207).*

13. *O processo concessório vinha sendo conduzido pela Autoridade Portuária de Santos S.A., conforme delegação de competência estabelecida no Convênio 001/2023, celebrado entre a entidade, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (peça 196).*

14. *No entanto, após a prolação do Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário, a APS comunicou ao TCU que estaria em discussão, no âmbito do Poder Executivo, uma nova destinação para a área STS08. Conforme destacado no Despacho do Ministro Relator (peça 228), o Diretor-Presidente da APS informou, por meio do Ofício 341/2025 (peça 223):*

> *(...) que o processo foi suspenso em razão de avocação ministerial promovida pela Secretaria Nacional de Portos SNP/MPOR, conforme disposto nos Ofícios nº 781/2025/SNP-MPOR e nº 782/2025/SNP-MPOR, com fundamento na Cláusula 6.4 do referido Convênio. Tal medida atribuiu àquela Secretaria a competência para a destinação final da área, tendo informado o adensamento pretendido pela Petrobras, a pedido da Casa Civil da Presidência da República.*

15. *Por meio do Ofício 781/2025/SNP-MPOR (peça 224), o MPor informou à APS que, em 08/10/2025, a Secretaria Nacional de Portos participou de reunião Interministerial coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a presença do MPor, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e da Petrobras, ocasião em que se deliberou acerca do pleito de adensamento da Petrobras.*

16. *Como consequência, o MPor avocou, unilateralmente, as competências previstas na Cláusula Primeira, subcláusula 1.1 do Convênio de Delegação de Competência 001/2023 (peça 196), com o objetivo de dar tratamento à avaliação da solicitação da Petrobras de adensamento do STS08, visto que a área seria considerada estratégica para o abastecimento nacional.*

17. *As competências avocadas para o objeto em questão foram:*

I – A elaboração do edital e a realização de procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias;

II – A celebração e gestão de contratos de arrendamento de instalações portuárias;

III – A fiscalização da execução de contratos de arrendamento de instalações portuárias.

18. *Neste contexto, o Ministro Relator restituiu os autos à área técnica, para que fosse dada continuidade ao acompanhamento da desestatização, com o exame dos aspectos de legalidade, impessoalidade e economicidade na nova proposta de adensamento, sendo autorizada a realização das diligências que se fizerem necessárias junto ao Ministério dos Portos e Aeroportos, Antaq, APS e demais entidades cabíveis.*

19. *Conforme registrado pelo Diretor-Presidente da APS no Ofício 341/2025, a partir da avocação de competências, "os encaminhamentos e atos decisórios relativos ao tema passam a ser de responsabilidade direta da Secretaria Nacional de Portos SNP, cabendo à APS atuar em caráter técnico e colaborativo, dentro dos limites das competências delegadas" (peça 223, p.2).*

20. *Registra-se que, por meio do Ofício 782/2025/SNP-MPOR (peça 225), a SNP informou ao Secretário Especial do Programa de Parcerias de Investimentos que a avocação teria decorrido de Carta/Requerimento da Petrobras na qual a empresa teria renovado interesse no adensamento, posto que "a área que ora se discute é tida por estratégica para o abastecimento nacional".*

21. *Considerando que o processo de desestatização do terminal STS08 seguiu o percurso regular da primeira licitação, que restou deserta, com posterior reformulação do projeto, chamamento público, consulta e audiência públicas, envio ao TCU, análise da AudPortoFerrovia e, finalmente, prolação do Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário, tendo sido interrompido por avocação ministerial, em 9/2/2026, com base em instrução da AudPortoFerrovia (peça 229), foi enviado ao MPor o Ofício 3420/2026-TCU/Seproc (peça 232). Nesse ofício, solicitou-se que o Poder Concedente apresentasse os elementos necessários à avaliação, por esta Corte de Contas, da conformidade, vantajosidade e eficiência da solução proposta, em estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade e competitividade que regem a administração pública.*

22. *A Unidade Técnica analisou as manifestações do poder concedente em instrução à peça 242, e, com base na Resolução-TCU 315/2020, submeteu as propostas de encaminhamento aos comentários dos gestores. Na mesma oportunidade, o titular da Unidade Técnica, em pronunciamento à peça 244, além de anuir com as análises do auditor instrutor, solicitou manifestações do Mpor no tocante ao sigilo imposto às peças 235-240, considerando os princípios da publicidade e as disposições da Lei de Acesso à Informação.*

23. *Salienta-se que, nesse ínterim, o STS08 foi formalmente retirado da carteira de projetos do PPI (https://agenciainfra.com/blog/presidente-e-casa-civil-oficializam-exclusao-de-sts08-do-ppi/, acesso em 28/5/2026).*

24. *A seguir, apresentam-se os exames da unidade na instrução retromencionada, seguidos dos comentários dos gestores e de sua avaliação.*

EXAME TÉCNICO

SÍNTESE DAS MANIFESTAÇÕES DO MPOR

25. *Em resposta ao Ofício 3420/2026-TCU/Seproc (peça 232), o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) encaminhou ao Tribunal documentação composta por sete peças: Ofício 63/2026/AECI-MPOR (peça 234); Despacho 58/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 235); Despacho 143/2026/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça*

236); Despacho 28/2026/ACONT-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 237); Ofício 148/2026/SNP-MPOR (peça 238); Despacho Decisório 3/2026/SNP-MPOR (peça 239); e Nota Técnica 6/2026/CGAR-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 240). Passa-se ao exame dos argumentos apresentados.

26. *Conforme informado pelo MPor (peça 235, p. 2-3 e peça 238, p. 1), a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022 foi tomada em reunião interministerial realizada em 8/10/2025, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação do MPor, da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e da Petrobras. Naquela ocasião, reconheceu-se o caráter estratégico da instalação para o abastecimento nacional de combustíveis e deliberou-se pela conveniência de conferir tratamento centralizado, no âmbito do Poder Concedente, à avaliação do pleito de adensamento. Tal deliberação embasou a avocação de competências formalizada no Ofício 781/2025/SNP-MPOR (peça 224).*

27. *O MPor, na Nota Técnica 6/2026 (peça 240, p. 5-7), identificou o seguinte arcabouço normativo como fundamento do adensamento:*

> *a) o § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013 (Lei de Portos) autoriza o Poder Concedente a, mediante requerimento do arrendatário e na forma do regulamento, autorizar a expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária. Trata-se de hipótese expressamente prevista na lei setorial, que reconhece a expansão de arrendamento para área contígua como instrumento legítimo de política portuária;*
>
> *b) o art. 24 do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, regulamenta esse dispositivo legal e estabelece que o Poder Concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, a expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado quando: (i) a medida trouxer comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária; ou (ii) quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento portuário;*
>
> *c) no plano infralegal, a Portaria MInfra 530/2019, com redação atualizada pela Portaria 1.166/2021, estabelece as normas e o rito procedimental para alterações em contratos de arrendamento portuário. Seu art. 33 disciplina especificamente a expansão de área, reproduzindo as hipóteses do art. 24 do Decreto 8.033/2013: a aprovação pelo Poder Concedente da expansão para área contígua é cabível quando a medida trouxer comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária (inciso I) ou quando ficar comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento portuário (inciso II). O § 1º do mesmo artigo determina que a comprovação dos ganhos de eficiência se dará por meio da comparação entre os resultados advindos da exploração da área total expandida e os resultados que seriam obtidos com a exploração das áreas isoladamente, observados os aspectos concorrenciais e as diretrizes de planejamento setorial.*

28. *Segundo o MPor (peça 240, p. 12), o pleito da Petrobras enquadra-se cumulativamente nos dois incisos do art. 33 da Portaria 530/2019 e do art. 24 do Decreto 8.033/2013: de um lado, foram demonstrados ganhos de eficiência decorrentes da exploração integrada das áreas; de outro, o fracasso do Leilão 05/2021-ANTAQ, que restou deserto, caracterizaria, para os fins*

normativos, a inviabilidade de realização de licitação de novo arrendamento portuário para a exploração isolada da STS08.

29. *Quanto aos ganhos de eficiência, o MPor aponta que a Petrobras apresentou elementos suficientes para caracterizar melhorias decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A. Os principais ganhos identificados são:*

> *a) manutenção da lógica operacional integrada ao sistema dutoviário do parque de refino paulista, composto pelas refinarias REPLAN, RECAP, REVAP e RBPC, cuja ligação dutoviária única com o píer público da Alemoa é compartilhada pelas áreas STS08 e STS08A. As áreas foram concebidas originalmente como uma única instalação portuária e, desde então, operam de forma integrada. Conforme destacado pelo MPor, tal circunstância constitui elemento relevante para a avaliação dos ganhos de eficiência associados ao pleito, na medida em que reduz a necessidade de duplicação de ativos e favorece a otimização da operação portuária (peça 240, p. 8);*
>
> *b) aumento do giro de estoques, decorrente da integração logística das duas áreas e da continuidade da movimentação dutoviária, aliado aos novos investimentos em tancagem e às projeções futuras de movimentação, resultaram em estimativa de que o STS08 tenha uma capacidade potencial de movimentação 33,3% superior ao previsto na documentação técnica que iria a leilão – 11.200.000 m^3/ano, em oposição a 8.400.000 m^3/ano previstos no edital (peça 240, p. 13);*
>
> *c) ampliação da capacidade de atracação, com a implantação de novo berço público, previsto no Plano de Investimentos da Petrobras, o que contribui para a redução de filas e sobrestadias e para a melhoria da eficiência logística portuária. A Petrobras declarou que o berço será disponibilizado ao uso público, sem requerimento de exclusividade, circunstância considerada positiva sob a ótica do interesse público (peça 240, p. 11-12);*
>
> *d) aprimoramentos na operação de bunker, com a construção de novo píer de barcaças, implantação de abastecimento por dutos e introdução de bunker com conteúdo renovável, alinhando-se às diretrizes de sustentabilidade e ESG (peça 240, p.11);*
>
> *e) mitigação da descontinuidade operacional que seria verificada em cenário de segregação da área STS08, evitando impactos negativos ao abastecimento nacional no período de implantação de investimentos por eventual novo arrendatário (peça 240, p. 12);*
>
> *f) acréscimo na capacidade estática de estocagem portuária, com aumento estimado de 5.606 mil m³ em relação à previsão indicada no edital de consulta pública (aproximadamente 4%) (peça 240, p.15).*

30. *Segundo o MPor, o pleito de expansão, com investimentos estimados na ordem de R$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), se enquadraria no art. 33, inciso I da Portaria 530/2019, demonstrando ganhos relevantes de eficiência à operação portuária decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A, concluindo que (peça 240, p. 19):*

> *Tais ganhos de eficiência manifestam-se, entre outros aspectos, na manutenção da lógica operacional integrada ao sistema dutoviário do parque de refino paulista, no aumento do giro de estoques, na mitigação de sobrestadias, na ampliação da capacidade aquaviária mediante a implantação de novo berço público e na preservação da continuidade operacional do terminal,*

evitando-se descontinuidades relevantes no atendimento ao mercado de combustíveis e ao abastecimento nacional.

Ressalta-se, ainda, que o mérito do pleito é reforçado pelo caráter estratégico da instalação para a segurança energética nacional, reconhecido em reunião interministerial realizada em 08/10/2025, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, com a participação do Ministério de Portos e Aeroportos e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - SPPI, ocasião em que se deliberou pela conveniência de conferir tratamento centralizado, no âmbito do Poder Concedente, à avaliação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento nº 06/2022.

31. *O MPor invocou também, em caráter complementar, o art. 33, inciso II, da Portaria 530/2019 e o art. 24, inciso II, do Decreto 8.033/2013 – que autorizam a expansão de área quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento – fundamentando-se no fato de o Leilão 05/2021-ANTAQ ter restado deserto (peça 240, p. 12).*

32. *Em atendimento ao art. 11, § 1º da Portaria 530/2019, que determina a oitiva da Autoridade Portuária sobre os pleitos de alteração contratual, a APS apresentou manifestação ao MPor consignando a aderência do pleito às diretrizes do planejamento portuário vigente e reconhecendo os impactos positivos do adensamento na eficiência operacional e na ampliação da capacidade aquaviária do complexo da Alemoa. A APS concordou ainda com as iniciativas previstas no Plano de Investimentos para as operações de bunker e reconheceu que o adensamento contribui para o interesse público ao ampliar a capacidade, a segurança e a confiabilidade das operações portuárias associadas ao abastecimento nacional (peça 240, p. 11).*

33. *A Nota Técnica 6/2026 também registra que a Associação Brasileira de Terminais Líquidos (ABTL) apresentou contribuições institucionais e técnicas, destacando os riscos de ineficiência associados à possível exploração segregada da área:*

> *Em síntese, a ABTL destacou que a licitação da área STS08, realizada no mesmo certame da STS08A, restou deserta, o que evidenciaria a inviabilidade econômica e operacional de sua exploração isolada. Manifestou, ainda, preocupação com a reedição do leilão nos moldes então propostos não promoveria incremento efetivo da capacidade operacional do complexo da Alemoa, sobretudo em razão da limitação estrutural dos berços de atracação, já operando em níveis elevados de utilização. Segundo a entidade, tal cenário poderia resultar em aumento de ineficiências logísticas, sobrestadias, impactos negativos sobre os acessos terrestres e riscos ao abastecimento regional e nacional de combustíveis e demais insumos estratégicos. A ABTL consignou, ademais, que a ampliação de tancagem, quando dissociada de investimentos estruturantes voltados à ampliação da capacidade de atracação, tenderia a agravar gargalos existentes no Porto de Santos, além de ressaltar a necessidade de observância das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União quanto à adequação prévia da infraestrutura e à revisão das premissas editalícias. Nesse contexto, a ABTL defendeu que eventual decisão relativa à destinação da área STS08 considerasse a manutenção da operação integrada com a área STS08A, bem como os impactos sistêmicos sobre o complexo portuário da Alemoa e sobre a segurança do abastecimento nacional.*

34. *A Nota Técnica 6/2026 concluiu que o pleito de expansão de área apresentado pela Petrobras reúne, em caráter preliminar, os pressupostos necessários à apreciação favorável pela Secretaria Nacional de Portos, nos termos do art. 58, parágrafo único, da Portaria 530/2019, que atribui ao Secretário Nacional de Portos a competência para aprovar preliminarmente os pleitos de alteração de contratos de arrendamento portuário. Com base nessa manifestação técnica, o Despacho Decisório 3/2026/SNP-MPOR (peça 239) aprovou preliminarmente o plano de investimento apresentado pela Petrobras.*

35. *O Secretário Nacional de Portos, por meio do Ofício 148/2026/SNP-MPOR (peça 238, p. 1-2), informou que a análise econômico-financeira e regulatória da proposta se encontra sob apreciação da Antaq, nos termos da regulamentação vigente, etapa considerada indispensável à consolidação da avaliação quanto ao equilíbrio e à aderência regulatória do pleito. Após a manifestação da Antaq, o processo retornará ao MPor para análise final, elaboração de minuta de termo aditivo, análise jurídica e posterior encaminhamento ao TCU.*

ANÁLISE DA AUDPORTOFERROVIA

36. *A opção pelo adensamento encontra amparo no ordenamento jurídico vigente. O § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013 autoriza o Poder Concedente a, mediante requerimento do arrendatário e na forma do regulamento, autorizar a expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado. O art. 24 do Decreto 8.033/2013, com a redação conferida pelo Decreto 9.048/2017, regulamenta esse dispositivo e elenca duas hipóteses alternativas que autorizam a expansão: quando a medida trouxer comprovadamente ganhos de eficiência à operação portuária (inciso I), ou quando comprovada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica de realização de licitação de novo arrendamento portuário (inciso II). O art. 33 da Portaria MInfra 530/2019 reproduz essas hipóteses no plano infralegal específico.*

37. *O MPor invocou ambas as hipóteses para fundamentar a decisão (peça 240, p. 12). No que concerne à inviabilidade de licitação (inciso II), todavia, tal fundamento não se sustenta na integralidade do histórico processual. Com efeito, após a licitação deserta de 2021 e tentativa infrutífera de negociação acerca de possível adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, de titularidade da Petrobras, o Poder Concedente delegou competências à APS, que empreendeu amplo processo de reformulação do projeto. Foi realizado chamamento público, tendo havido manifestação de interesse de 6 grupos empresariais.*

38. *Após isso, foi elaborada a documentação da licitação, tendo sido submetida à audiência e consulta públicas. Posteriormente, houve mediação da Antaq para o equacionamento de impasses entre a Petrobras e a APS acerca da obrigação de construção de novo Pier, pela empresa petroleira, com vistas a viabilizar a implantação de novo terminal na área STS08, conforme detalhadamente relatado na instrução de peça 204.*

39. *A documentação foi submetida ao TCU, que a analisou no âmbito do presente acompanhamento e a apreciou por meio do Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário. Esse conjunto de atos evidencia que a viabilidade da licitação havia sido efetivamente equacionada após a licitação deserta de 2021, o que afasta a aplicação do inciso II do art. 33 da Portaria 530/2019 e do inciso II do art. 24 do Decreto 8.033/2013 como fundamento para o adensamento.*

40. *O fundamento juridicamente adequado e suficiente para amparar a decisão pelo adensamento é, portanto, o do inciso I, tanto do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019 quanto do art. 24 do Decreto 8.033/2013 – a demonstração de ganhos de eficiência decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A.*

41. *Tais ganhos de eficiência do adensamento em comparação à licitação foram demonstrados em caráter preliminar pelo MPor. Resumidamente, tratam-se de: aumento de 4% da capacidade estática de tancagem; capacidade potencial de movimentação 33,3% superior (11.200.000 m^3/ano, em oposição a 8.400.000 m^3/ano); novas adequações para aumento da capacidade, agilidade e eficiência das operações de Bunker, com a implementação das operações de Bunker com conteúdo renovável; manutenção dos investimentos previstos para a licitação, com acréscimo de novo berço público contíguo aos AL05 e 06, com potencial otimização da programação de chegada e saída de navios, minimizando sobrestadias e tempos de espera em fundeio, levando a uma redução dos custos operacionais tanto para armadores*

quanto para operadores portuários pela ampliação da disponibilidade de atracação e desatracação de embarcações.

42. *Além disso, ao se compararem os valores de investimentos das duas opções de destinação da área, verifica-se que, para o adensamento, são propostos investimentos da ordem de R$ 1,6 bilhão (peça 240, p. 1), enquanto os previstos na modelagem da licitação seriam de aproximadamente R$ 360 milhões (peça 204, p. 9).*

43. *Tais ganhos deverão ser comprovados de forma definitiva, na forma prevista no § 1º do art. 33 da Portaria 530/2019 – por meio da comparação entre os resultados advindos da exploração da área total expandida e os resultados que seriam obtidos com a exploração das áreas isoladamente, observados os aspectos concorrenciais e as diretrizes de planejamento setorial – quando da apresentação da documentação final do adensamento ao TCU, em processo autônomo.*

44. *Nesse contexto, a decisão pelo adensamento insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente. Ao fixar expressamente as condições em que a expansão de arrendamento para área contígua pode ser autorizada, a Lei 12.815/2013 e sua regulamentação definiram os limites e as hipóteses dentro dos quais o Poder Concedente pode, legitimamente, optar por essa solução. Assim, a decisão tomada pelo MPor, dentro desses limites e devidamente motivada, nos termos do inciso I do art. 33 da Portaria 530/2019, mostra-se compatível com os princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público que regem a administração pública federal.*

45. *Cumpre registrar que o rito estabelecido pela Portaria 530/2019 para alterações em contratos de arrendamento portuário é distinto do rito de acompanhamento dos processos de desestatização previsto na Instrução Normativa TCU 81/2018. O adensamento, por configurar alteração do Contrato de Arrendamento 06/2022 – e não novo processo de desestatização – não se submete, em regra, ao rito da IN TCU 81/2018. Sua apreciação pelo Tribunal, quando o processo vier a ser encaminhado pelo Poder Concedente, poderá ser realizada em processo autônomo e específico, por se tratar de matéria distinta do presente acompanhamento.*

46. *Não obstante, registre-se que a Instrução Normativa TCU 81/2018, ao estabelecer que o controle das desestatizações observará os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco (art. 2º, § 1º), não impede que o Tribunal, em situações excepcionais, determine o encaminhamento de documentação relativa a alterações contratuais que, embora não caracterizem nova desestatização, apresentem impactos econômicos, concorrenciais e institucionais relevantes. Tal atuação insere-se na competência constitucional do TCU de exercer controle externo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos que envolvam a gestão de bens e recursos públicos federais.*

47. *No caso concreto, o adensamento ora examinado envolve investimentos de elevada monta, substitui solução licitatória previamente acompanhada por esta Corte e demanda avaliação comparativa complexa dos ganhos de eficiência previstos no § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, circunstâncias que justificam o controle específico pelo Tribunal, em processo autônomo. Assim, será proposta determinação ao Mpor para o envio da documentação final completa do adensamento ao TCU.*

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

48. *Em resposta às diligências (peças 245 e 247) enviadas para oportunizar a manifestação dos gestores acerca das propostas de recomendação e determinação consignadas no relatório preliminar (peça 242), o MPor informou não haver comentários adicionais a apresentar, consignado a mesma informação nas peças 249, 250, 251, 252 e 253.*

49. Assim, propõe-se manter inalterados os encaminhamentos sugeridos. Ademais, será proposto também encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, uma vez que o objeto do acompanhamento – o processo de desestatização por meio de licitação para arrendamento portuário – foi substituído por solução alternativa legalmente prevista, cuja apreciação pelo Tribunal deverá ocorrer em processo autônomo, a ser autuado quando do encaminhamento, pelo MPor, da documentação final pertinente ao adensamento.

CONCLUSÃO

50. Diante do exposto, o Ministério de Portos e Aeroportos atendeu à diligência formulada pelo Tribunal, apresentando os elementos necessários ao exame da legalidade e da vantajosidade da decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, de titularidade da Petrobras. A análise da documentação encaminhada permite concluir que a decisão pelo adensamento encontra fundamentação adequada no ordenamento jurídico vigente, especificamente no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria 530/2019, configurando exercício regular da discricionariedade administrativa do Poder Concedente, com adequada motivação técnica e jurídica.

51. Os ganhos de eficiência decorrentes da exploração integrada das áreas STS08 e STS08A foram demonstrados, em tese e em caráter preliminar, por meio da Nota Técnica 6/2026 (peça 240), com aprovação preliminar do Plano de Investimentos pelo Despacho Decisório 3/2026/SNP-MPOR (peça 239). O processo de adensamento tramita regularmente, seguindo o rito previsto na Portaria 530/2019, com análise em andamento pela Antaq, após a qual retornará ao MPor para consolidação da análise final, elaboração de minuta de termo aditivo e submissão à análise jurídica, sendo a documentação pertinente subsequentemente encaminhada ao TCU, segundo informou o Secretário Nacional de Portos (peça 238, p. 2).

52. Assim, embora o adensamento não se submeta, em regra, ao rito da IN TCU 81/2018, a materialidade, a relevância e a conexão direta com o processo licitatório anteriormente acompanhado por esta Corte justificam que seja expedida determinação ao Mpor, independentemente do encerramento do presente acompanhamento, para que a documentação final do adensamento seja submetida à apreciação do Tribunal, em processo autônomo, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019.

53. Considerando que os questionamentos formulados pela instrução anterior foram respondidos e que a análise ora realizada não identifica irregularidade na decisão de adensamento, o presente processo de acompanhamento encontra-se em condições de ser encerrado, sem prejuízo da apreciação futura pelo Tribunal do adensamento em processo autônomo.

54. Além disso, uma vez que a licitação objeto do presente processo não ocorrerá, pode ser considerado prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1912/2025-Plenário, por perda de objeto.

55. Em observância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, registra-se que a instrução preliminar (peça 242) foi submetida ao Mpor para que apresentasse, caso desejasse, comentários acerca das propostas de encaminhamento ali consignadas. Em resposta às diligências (peças 245 e 247), o MPor informou não haver comentários adicionais a apresentar (peças 249, 250, 251, 252 e 253).

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

56. *No pronunciamento da unidade (peça 244), o dirigente da AudPortoFerrovia, além de registrar sua concordância com as propostas da instrução preliminar, acrescentou:*

> *Em complemento à proposta de encaminhamento formulada à peça 242, determino, com fundamento no art. 157, §1°, do RITCU c/c art. 1°, inc. II, da PORTARIA-MIN-AAA 1/2022, a realização de diligência da Secretaria Nacional de Portos do Ministério de Portos e Aeroportos para que, no mesmo prazo para apresentação dos comentários dos gestores à instrução de peça 242 (15 dias), apresente os fundamentos para o sigilo imposto às peças 235 a 240, considerando o DESPACHO DECISÓRIO Nº 3/2026/SNP-MPOR (peça 239) e o caráter público da decisão do Ministério de cancelar a licitação da área correspondente ao STS 08, conforme divulgado pelo Ministro de Estado a exemplo das seguintes notícias: https://agenciainfra.com/blog/governo-cancela-leilao-do-sts08-para-atender-a-plano-da-petrobras/ (acesso em 24/4/2026) e https://www.atribuna.com.br/noticias/portomar/governofederal-avalia-proposta-da-petrobras-para-ampliar-o-sts08-no-porto-de-santos-1.496554 (24/4/2026).*

57. *Em resposta, o MPor informou, por meio das peças 249, 250, 251, 252 e 253, que as peças 237, 239 e 240 foram classificadas como restritas no processo SEI por tratarem de assunto de controle interno, nos termos do art. 26, § 3º, da Lei 10.180/2001, ao passo que as demais peças encontram-se classificadas como públicas.*

58. *Assim, cabe solicitar autorização ao Ministro Relator para que seja levantado o sigilo das peças 235, 236 e 238.*

59. *Não obstante, registra-se que o fundamento utilizado para guardar sigilo das peças 237, 239 e 240 não seria adequado. Transcreve-se o texto legal do art. 26 da Lei 10.180/2001:*

> *Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*
>
> *§ 1o O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.*
>
> *§ 2o* ***Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio****.*
>
> *§ 3o* ***O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal****.*
>
> *§ 4º Os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República.*

60. *O dispositivo trata de informações sigilosas às quais teve acesso servidor dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício de suas atribuições, definindo que esse deve guardar sigilo das informações às quais teve acesso, utilizando-as apenas para a elaboração de pareceres e relatórios objeto de sua função. Trata-se de vedação ao uso dessas informações pelos servidores para fins diversos. Este comando não significa, em absoluto, que qualquer matéria que tenha sido objeto de trabalho do controle interno deva ser ou permanecer sigilosa indefinidamente – o que se mostra evidentemente contrário aos princípios da publicidade e da transparência. Ademais, a norma mencionada pelo MPor, a Lei 10.180/2001, é anterior à Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, e com ela*

precisaria ser harmonizada, mormente no que diz respeito ao estabelecimento da publicidade como regra e do sigilo como exceção.

61. *A manutenção do sigilo é ainda mais descabida quando a matéria já foi tornada pública e em situações em que o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas funções constitucionais, as solicita para o esclarecimento de situação objeto de controle externo e de interesse público.*

62. *Como se não bastasse a manutenção do sigilo das peças 237, 239 e 240, a princípio incompatível com o ordenamento jurídico, deve-se registrar que parte das peças enviadas em resposta à diligência do TCU – 249 e 253 – foram remetidas ao TCU classificadas como públicas, sendo que 3 delas – 250, 251 e 252 – foram encaminhadas com classificação de sigilo definida na origem. Paradoxalmente, todas essas peças contêm, fundamentalmente, as mesmas informações, o que demonstra incoerência na classificação das peças.*

63. *Ademais, as peças 250-252 apenas informam sobre o envio do processo para comentários dos gestores e sobre a avaliação do grau de sigilo das demais peças solicitadas pelo titular da Unidade Técnica, o que, a princípio, não se insere nas hipóteses de sigilo da LAI. Por este motivo, será proposta alteração da confidencialidade dessas peças para pública.*

64. *Tal prática tem se mostrado recorrente nos envios de documentação do MPor ao TCU em diversos processos, o que pode denotar excesso de zelo com a preservação de sigilo e, por outro lado, desrespeito a uma diretriz fundamental estabelecida pela Lei de Acesso à Informação –* ***observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*** *(Lei 12.527/2011, art. 3º, I). Além disso, quando acontece uma classificação equivocada de sigilo, além da restrição indevida da publicidade, são gerados tumultos processuais, custos administrativos desnecessários e ineficiência, à medida em que a restrição motiva solicitações de acesso de partes interessadas, análise por parte da área técnica e dos gabinetes do Tribunal, diligências, mais análises e providências que poderiam ser evitadas.*

65. *Dessa forma, cabe dar ciência ao MPor de que a classificação de peças sigilosas sem justificativa adequada, como verificado nesses autos, ofende os preceitos da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) considerar legal, justificada e inserida no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, com fundamento no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019, ressalvando que a comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, na forma prevista no § 1º do referido art. 33, deverá ser realizada quando da apreciação, em processo autônomo, da documentação final do adensamento a ser encaminhada ao TCU pelo Poder Concedente;

b) determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, no prazo de até 15 (quinze) dias contados da aprovação da versão final da documentação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, encaminhe para apreciação do Tribunal de Contas da União a íntegra da documentação do adensamento, previamente à celebração de eventual termo aditivo ao contrato, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos

termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, em atenção aos critérios de materialidade, relevância e risco previstos no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 81/2018;

c) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao MPor de que a classificação de peças sigilosas sem justificativa adequada, como verificado nesses autos, ofende os preceitos da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual.

d) alterar a confidencialidade das peças 235, 236, 238, 250, 251 e 252 para pública;

e) encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

f) considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1912/2025-Plenário, por perda de objeto;

g) informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos de acompanhamento de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis. O processo concessório é conduzido pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS), conforme delegação de competência estabelecida no Convênio 001/2023, celebrado entre a entidade, o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (peça 196).

I – Histórico

2. Antes de se adentrar no mérito da análise atual, cabe rememorar brevemente a evolução dos procedimentos visando à concessão do terminal em apreço. Conforme estudos encaminhados ao TCU em 11/11/2020, o planejamento inicial do Governo Federal era dividir a área então ocupada pela empresa Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) no Porto de Santos e realizar a licitação de dois terminais contíguos, vocacionados à movimentação de graneis líquidos combustíveis: STS08 e STS08A (peça 7).

3. Naquela oportunidade, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) manifestou-se favoravelmente à licitação das duas áreas, de modo a serem preferencialmente concedidas a operadores logísticos distintos e não verticalizados, desde que fossem adotadas regras de transição visando garantir a continuidade de abastecimento no mercado de combustíveis (peça 57, p. 14). Em complemento, a ANP entendeu cabível a participação da Petrobras no certame, mas com a observância de que as áreas STS08 e STS08A fossem adjudicadas a operadores logísticos diferentes (peça 59, p. 3).

4. Os estudos então apresentados ao TCU incluíram Plano de Transição Operacional das duas áreas, que deveria ser observado nos 5 primeiros anos de vigência contratual (peça 7, p. 11-12). Em

resumo, o arrendatário do STS08 deveria construir novas linhas de dutos para o píer público existente, instalações de carregamento e de bombeamento, bem como ampliar a capacidade estática de armazenamento com a instalação de novos tanques.

5. Já o arrendatário do STS08A deveria operar provisoriamente os equipamentos existentes na área do STS08 e disponibilizá-los até o 2º ano do contrato, quando deixaria de possuir prioridade na utilização do berço existente AL-01 em favor do STS08.

6. Além disso, os estudos previam a obrigação de o arrendatário do STS08A construir, até o 5º ano contratual, um novo píer com dois berços de atracação (AL-05 e AL-06), para atender navios-tipo petroleiro de 100.000 TPB (tonelagem de porte bruto), e ainda realizar a dragagem dos berços para a cota -15,0m (DHN), no mesmo prazo (peça 11, p. 1-5).

7. Submetidos ao rito previsto na Instrução Normativa-TCU 81/2018, os documentos editalícios foram analisados por esta Corte de Contas. Por meio do Acórdão 1.750/2021-Plenário, de 21/7/2021, relator Ministro Raimundo Carreiro, o Tribunal deliberou pela ausência de óbices ao prosseguimento do certame. Em acréscimo, emitiu recomendações e deu ciência ao Ministério da Infraestrutura acerca das impropriedades verificadas na análise (peça 121).

8. No leilão ocorrido na data de 19/11/2021 na B3, sagrou-se vencedora da licitação do terminal STS08A a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, única ofertante. Não foram apresentadas propostas para o terminal STS08 na ocasião. O Contrato de Arrendamento 6/2022, referente ao STS08A, foi assinado em 1º/7/2022 (peça 202).

9. Em 22/11/2023, foi firmado o Convênio de Delegação 001/2023, entre a União, por intermédio do MPor, e a APS, com interveniência da Antaq (peça 196). Por meio desse instrumento, foram delegadas à APS competências para a elaboração de editais e a realização de procedimentos licitatórios visando o arrendamento de instalações portuárias, bem como para a celebração, gestão e fiscalização de contratos de arrendamento. Desde então, a autoridade portuária santista revisitou os estudos referentes ao STS08 – elaborados anteriormente pela Antaq e pela EPL (Empresa de Planejamento e Logística) – com vistas à realização de nova licitação para o terminal, tendo informado a existência de potenciais interessados no arrendamento da área.

10. A disponibilização para o TCU dos novos estudos referentes ao STS08, parcialmente reformulados pela APS, deu-se em 31/3/2025 (peças 144 a 161). A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) examinou os documentos e efetuou diligências à autoridade portuária, à Antaq e à Petrobras. Por fim, a área técnica emitiu pronunciamento uníssono (peças 204 a 206), reproduzido no Relatório precedente, destacando algumas questões pontuais nos estudos, das quais passo a tratar.

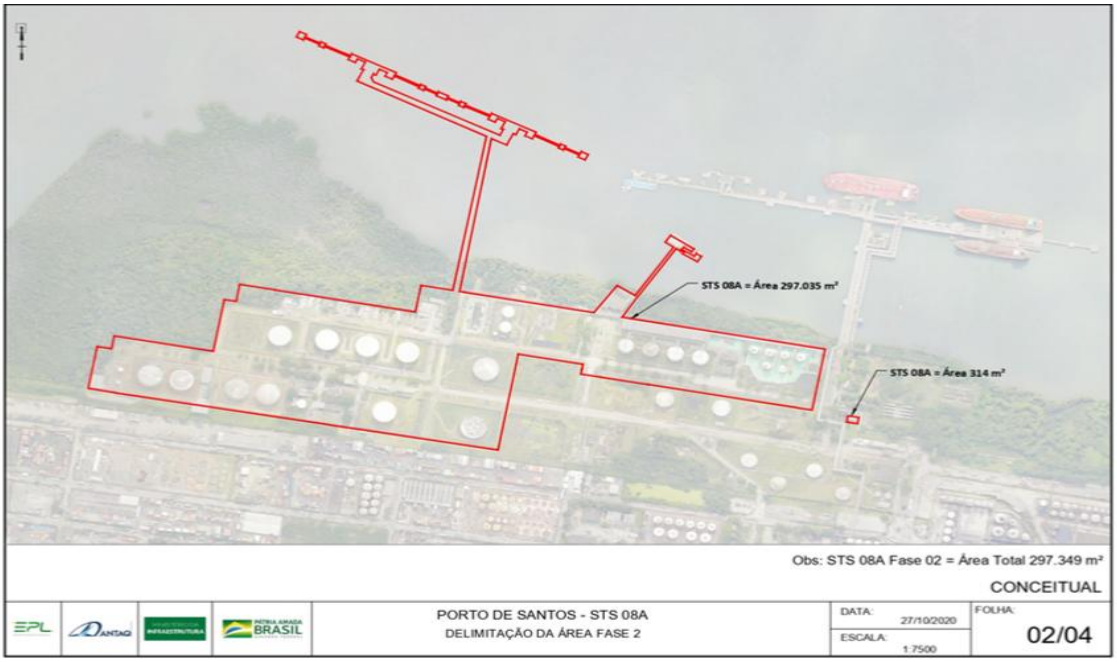
II – Visão geral do arrendamento

11. As áreas STS08 – ora em análise – e STS08A – arrendada para a Petrobras S.A. em 2022 – são contíguas e estão localizadas na região de Alemoa, na margem direita do Porto de Santos, possuem superfície de 152.324 m^2 e 297.349 m^2, respectivamente. Dispõem de conexão dutoviária para a Refinaria Presidente Bernardes (Cubatão), por meio do qual se conectam com as demais refinarias de petróleo existentes no Estado de São Paulo (Paulínia, São José dos Campos e Mauá).

Área STS08 – Objeto da presente análise



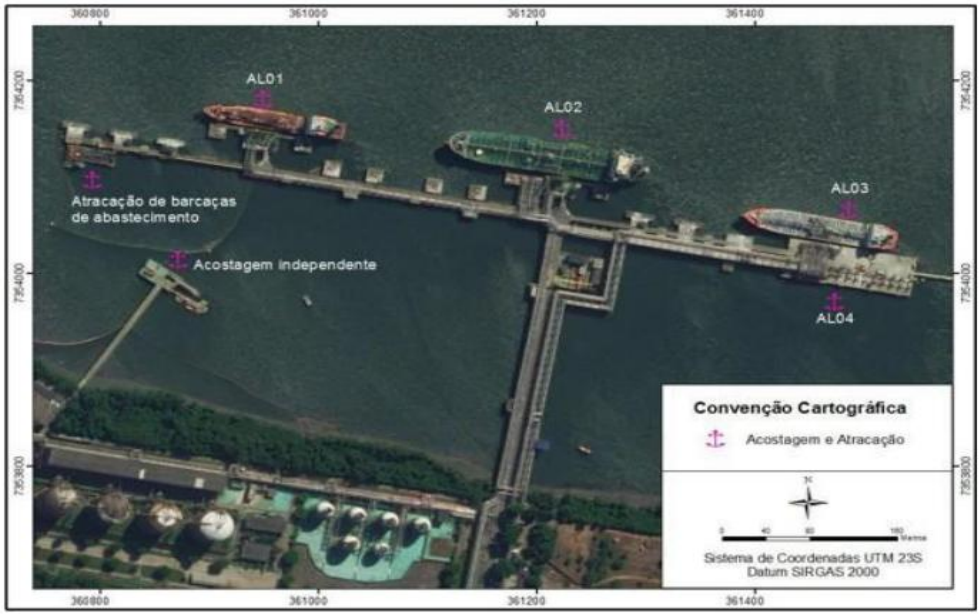
Área STS08A – Arrendada em 2022



12. Além das duas áreas mencionadas, a região de Alemoa concentra outros terminais retroportuários, de menor porte, vocacionados à movimentação de granel líquidos, inclusive combustíveis: Ultracargo, Stolthaven, Vopak e Granel Química.

13. Conforme apurado pela unidade técnica, todos os terminais compartilham a mesma estrutura de atracação (píer público com quatro berços – AL 01 a AL 04). Os berços AL 01 e AL 02 servem hoje aos terminais STS08 e STS08A, apresentando elevados níveis de ocupação e de tempo de espera para atracação. A Petrobras explora o berço AL 01 em regime de exclusividade, pois os terminais retroportuários não possuem tubulação conectada a esse berço.

Píer público com quatro berços de atracação



14. Na última versão dos estudos encaminhada pela APS, há previsão de que a futura arrendatária do STS08 instale novas linhas de dutos para os berços AL 03 e AL 04, além da ampliação da capacidade de tancagem para 119.606 m^3, instalação de bombas e estações de carga/descarga de caminhões.

15. O edital previa ainda que, a partir de 2028, o terminal STS08A (arrendado para a Petrobras) não mais irá operar graneis líquidos no píer público, tendo em vista a construção de novo píer com dois novos berços (AL 05 e AL 06), conforme previsto no Contrato de Arrendamento 6/2022. Os documentos editalícios preveem ainda a atracação preferencial nos berços AL 01 e AL 02 para o STS08 a partir de 2028, inclusive na operação simultânea dos dois berços, sendo que as operações do STS08A no berço AL 01 se restringiriam à movimentação de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP).

16. Além das questões afetas aos berços de atracação, a área técnica destacou as seguintes providências por parte da APS na atualização dos estudos: a) desvinculação da estimativa de demanda da carga da Petrobras, evitando que a viabilidade econômica do terminal dependa da atuação desse agente; e b) inclusão, no contrato de arrendamento, de cláusulas de acesso aberto, tarifação não discriminatória e reserva de capacidade para múltiplos usuários, assegurando que o terminal, mesmo se operado pela Petrobrás, mantenha-se aberto a terceiros.

17. Após ajustes procedidos pela administração portuária na fase de análise, o projeto concessório apresentou os seguintes parâmetros na modelagem econômico-financeira:

Parâmetro	Valores
Receita Bruta Global	R$ 2.428.175.952
Fluxo de Caixa Global do Projeto	R$ 630.724.162
Investimento Total	R$ 359.766.683
Despesa Operacional Total	R$ 391.195.595
Movimentação Total (Ton '000)	23.603
Valor de Remuneração mensal fixo	R$ 388.442
Valor de Remuneração variável (R$/Ton)	R$ 9,21
Retorno Não Alavancado do Projeto	
TIR após o Imposto	9,92%
Valor Presente Líquido do Projeto	R$ 0
Retorno Não Alavancado do Projeto (sem valores de arrendamento)	
TIR após o Imposto	17,82%

Valor Presente Líquido do Projeto	R$ 87.313.850

18. O Tribunal de Contas da União examinou a documentação pertinente à licitação do referido terminal e, sobre a matéria, proferiu o Acórdão 1.912/2025 – Plenário, na sessão de 20/8/2025. O *decisum* expediu determinações e recomendações à Autoridade Portuária de Santos (APS), a serem observadas previamente à publicação do edital (peça 207), conforme a seguir:

> *VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de processo de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis;*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:*
>
> *9.1. determinar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:*
>
> *9.1.1. no prazo de quinze dias, ou previamente à publicação do edital do STS08, o que ocorrer primeiro, dê ampla publicidade à documentação completa da licitação, revisada em decorrência de contribuições de Audiência ou Consulta Pública, devendo incluir a análise procedida pela APS e a motivação para deferimento ou indeferimento das manifestações, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;*
>
> *9.1.2. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste os documentos editalícios, fazendo as devidas alterações no modelo econômico-financeiro, ETVEA e minutas de edital e contrato, para compatibilizá-los ao prazo pactuado para a conclusão da obra e para a transferência das operações de graneis líquidos derivados de combustíveis para o novo píer da Alemoa, obrigação da Petrobras decorrente de seu Contrato de Arrendamento 06/2022, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;*
>
> *9.1.3. previamente à publicação do edital do STS08, ajuste o conjunto de dispositivos contratuais para assegurar a prestação de serviços a múltiplos usuários e o atendimento ao varejo de forma não discriminatória, levando em conta os parâmetros definidos na Nota Técnica SUPOR/DINEG/APS 48.2025, em observância ao art. 5º da Lei 12.815/2013 e ao Convênio de Delegação 1/2023;*
>
> *9.2. recomendar à Autoridade Portuária de Santos (APS), com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que preveja, nos documentos editalícios do STS08, cláusulas que restrinjam e/ou penalizem a possibilidade de o futuro arrendatário transferir a titularidade do arrendamento para terceiro antes de concluir os principais investimentos previstos no contrato, com vistas a desincentivar a participação de licitantes interessados meramente na intermediação do arrendamento;*
>
> *9.3. orientar a Secretaria Geral de Controle Externo do TCU para que autue processo do tipo representação, para apurar as causas e os eventuais responsáveis pelo atraso na implantação das obrigações previstas no Contrato de Arrendamento 06/2022, particularmente do novo píer para graneis líquidos;*
>
> *9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão à APS, à Antaq e ao Ministério dos Portos e Aeroportos, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*
>
> *9.5. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.*

19. Posteriormente à prolação do Acórdão 1.912/2025 – Plenário a APS comunicou ao TCU que estaria em discussão no âmbito do Poder Executivo uma nova destinação para a área STS08 no porto de Santos. Conforme o Ofício 341/2025, do Diretor-Presidente da APS (peça 223):

> "Ocorre, entretanto, que o processo foi suspenso em razão de avocação ministerial promovida pela Secretaria Nacional de Portos SNP/MPOR, conforme disposto nos Ofícios nº 781/2025/SNP-MPOR e nº 782/2025/SNP-MPOR, com fundamento na Cláusula 6.4 do referido Convênio. Tal medida atribuiu àquela Secretaria a competência para a destinação final da área, tendo informado o adensamento pretendido pela Petrobras, a pedido da Casa Civil da Presidência da República."

20. Nesse cenário, por meio do Despacho de 10/12/2025 (peça 228), decidi restituir os autos à área técnica para que desse continuidade ao acompanhamento da desestatização do terminal STS08, com o exame dos aspectos de legalidade, impessoalidade e economicidade na **nova proposta** de adensamento do Poder Concedente.

21. Cumpre registrar que o MPor avocou, unilateralmente, as competências previstas na Cláusula Primeira, subcláusula 1.1 do Convênio de Delegação de Competência 001/2023 (peça 196), com o objetivo de dar tratamento à avaliação da solicitação da Petrobras de adensamento do STS08, visto que a área seria considerada estratégica para o abastecimento nacional. Conforme registrado pelo Diretor-Presidente da APS no Ofício 341/2025, a partir da avocação de competências, "*os encaminhamentos e atos decisórios relativos ao tema passam a ser de responsabilidade direta da Secretaria Nacional de Portos SNP, cabendo à APS atuar em caráter técnico e colaborativo, dentro dos limites das competências delegadas*" (peça 223, p.2).

22. Por meio do Ofício 782/2025/SNP-MPOR (peça 225), a SNP informou ao Secretário Especial do Programa de Parcerias de Investimentos que a avocação teria decorrido de Carta/Requerimento da Petrobras na qual a empresa teria renovado interesse no adensamento, posto que "*a área que ora se discute é tida por estratégica para o abastecimento nacional*".

23. É de se notar que o processo de desestatização do terminal STS08 seguiu o procedimento regular da primeira licitação, que restou deserta, com posterior reformulação do projeto, chamamento público, consulta e audiência públicas, envio ao TCU, análise da AudPortoFerrovia, tendo sido interrompido por avocação ministerial.

24. Em 9/2/2026, com base em instrução da AudPortoFerrovia (peça 229), foi enviado ao MPor o Ofício 3420/2026-TCU/Seproc (peça 232). Nesse ofício, solicitou-se que o Poder Concedente apresentasse os elementos necessários à avaliação, por esta Corte de Contas, da conformidade, vantajosidade e eficiência da solução proposta, em estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade e competitividade que regem a administração pública.

25. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) promoveu diligências e avaliou os elementos apresentados pelo Poder Concedente. Desde já, antecipo minha concordância com a percuciente análise da Unidade Técnica, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo de tecer breves considerações.

26. Sob o prisma legal, a decisão administrativa por promover o adensamento (expansão para área contígua) encontra arrimo no art. 6º, § 6º, da Lei 12.815/2013 (Lei de Portos), bem como no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013, e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019. Tais dispositivos outorgam ao Poder Concedente a discricionariedade para autorizar a medida, desde que reste comprovado o ganho de eficiência à operação portuária.

27. Nesse aspecto, os elementos técnicos preliminares evidenciam que há vantajosidade na exploração integrada das áreas. Conforme anotado pela AudPortoFerrovia, a proposta de adensamento estima investimentos na ordem de R$ 1,6 bilhão — montante substancialmente superior aos cerca de R$ 360 milhões projetados para a licitação isolada. Ademais, estima-se um aumento de 4% na

capacidade estática de tancagem e uma capacidade potencial de movimentação 33,3% superior (passando de 8.400.000 m³/ano para 11.200.000 m³/ano).

28. Ademais, são previstas melhorias como a construção de novo berço público de atracação (mitigando sobrestadias), modernização na operação de bunker (com inserção de conteúdo renovável) e a mitigação de riscos de descontinuidade no abastecimento nacional. Tais fatores consubstanciam, nesta etapa, adequada motivação técnica e jurídica para o exercício da discricionariedade do MPor.

29. Não obstante a legalidade da mudança de rumo, é imperioso ressaltar que a alteração envolve cifras vultosas, encerra processo licitatório outrora fiscalizado por este TCU e demanda a devida comprovação dos benefícios operacionais concorrenciais, conforme preceitua o § 1º do art. 33 da multicitada Portaria MInfra 530/2019. Por conseguinte, mostram-se pertinentes e necessárias a determinação para que o Poder Concedente remeta ao Tribunal a documentação final completa do adensamento em até 15 dias contados da aprovação da versão final da documentação, instaurando-se, oportunamente, processo autônomo e específico para essa avaliação.

30. Passo, então, a tratar da questão acessória processual atinente ao sigilo documental. A Unidade Técnica consignou que o MPor impôs sigilo a diversas peças remetidas a esta Corte, utilizando como base a Lei 10.180/2001 (relativa a controles internos do Poder Executivo).

31. Não é demais lembrar a diretriz basilar da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011): a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A conduta do órgão jurisdicionado, que conferiu caráter sigiloso a informações administrativas genéricas sobre o trâmite processual e o cancelamento do leilão (notório e público), gera ineficiência.

32. No entanto, com relação a proposta de alteração da confidencialidade das peças 235, 236, 238, 250, 251 e 252 para "pública", cumpre ressaltar que de acordo com as regras da Lei de Acesso à Informação (LAI) e os decretos regulamentadores, se uma informação ou documento foi classificado originalmente como sigiloso pelo órgão que o produziu (a fonte primária), o órgão receptor **não tem competência** para remover esse sigilo por conta própria. Ele atua apenas como custodiante da informação e deve replicar e respeitar as restrições de acesso estabelecidas.

33. Assim, acolho a proposta de notificação do MPor para que alinhe suas ações aos preceitos da Lei de Acesso à Informação, mas como recomendação, deixando de alterar a classificação do sigilo das peças encaminhadas por aquela unidade jurisdicionada ao TCU.

34. Por fim, considerando a superveniente mudança no destino do terminal STS08 (retirado do programa de desestatizações via certame), exaure-se o objeto do presente acompanhamento fundado na IN TCU 81/2018. Deve o presente feito ser encerrado, considerando-se prejudicado o monitoramento das medidas exaradas no Acórdão 1.912/2025-TCU-Plenário.

35. Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2612/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.655/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Autoridade Portuária de Santos S.A.; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.

9. Acórdão:

VISTOS e relatados estes autos que cuidam de Desestatização, por meio de arrendamento portuário, do terminal STS08, localizado na região de Alemoa do Porto de Santos/SP, para a movimentação, armazenagem e distribuição de granéis líquidos, especialmente combustíveis.

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

9.1. considerar legal, justificada e inserida no âmbito da discricionariedade administrativa do Poder Concedente a decisão de promover o adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, com fundamento no § 6º do art. 6º da Lei 12.815/2013, no art. 24, inciso I, do Decreto 8.033/2013 e no art. 33, inciso I, da Portaria MInfra 530/2019, ressalvando que a comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, na forma prevista no § 1º do referido art. 33, deverá ser realizada quando da apreciação, em processo autônomo, da documentação final do adensamento a ser encaminhada ao TCU pelo Poder Concedente;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Ministério de Portos e Aeroportos que, no prazo de até 15 (quinze) dias contados da aprovação da versão final da documentação do adensamento da área STS08 ao Contrato de Arrendamento 06/2022, encaminhe para apreciação do Tribunal de Contas da União a íntegra da documentação do adensamento, previamente à celebração de eventual termo aditivo ao contrato, para fins de comprovação definitiva dos ganhos de eficiência à operação portuária, nos termos do § 1º do art. 33 da Portaria MInfra 530/2019, em atenção aos critérios de materialidade, relevância e risco previstos no art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 81/2018;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar ao MPor que observe os preceitos da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – notadamente ao inciso I do Art. 3º, e os princípios da publicidade, da eficiência e da economia processual, quanto à classificação de peças sigilosas, anotando as devidas justificativas;

9.4. encerrar o presente processo de acompanhamento da desestatização do terminal STS08 (TC 039.655/2020-2), nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU;

9.5. considerar prejudicado o monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 1.912/2025 – Plenário, por perda de objeto;

9.6. informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) 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.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2612-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.914/2026-6 [Apenso: TC 000.735/2026-4]
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Interessados: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43).
Representação legal: Givaldo Barbosa Macedo Júnior (30.250/OAB-BA), Rayanna Silva Carvalho (9.005/OAB-PI) e outros, representando a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Jackson James Olímpio Machado (14.657/OAB-CE), Evandson Marques Lima Barreto (39.955/OAB-CE) e outros, representando a CSF Serviços Digitais Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). SUPOSTAS ILEGALIDADES QUANDO DA ADESÃO À ATA, AUSÊNCIA DE VANTAJOSIDADE, INCOMPATIBILIDADE TÉCNICA DA SOLUÇÃO ADOTADA E RESTRIÇÃO DE ACESSO A DOCUMENTOS. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. REGULARIDADE DA ADESÃO E DA SOLUÇÃO CONTRATADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO APENAS QUANTO À RESTRIÇÃO INDEVIDA DE ACESSO AOS DOCUMENTOS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 296/2025, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e a empresa Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda., decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) 240/2025, gerenciada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

2. Em primeira instrução de mérito (peças 64-65), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) havia concluído que a vedação à adesão constante do item 4.1 da Ata de Registro de Preços 240/2025 era deliberada, que o apostilamento promovido pela EBSERH extrapolara as hipóteses do art. 206 do seu Regulamento de Compras e Contratos e que a autorização de adesão concedida ao BNB excedera a competência prevista no art. 96, inciso X, do mesmo regulamento, propondo ciência à EBSERH e ao BNB. A representante manifestou-se sobre essa instrução e juntou novos documentos (peças 66-70), o que ensejou o retorno dos autos à unidade técnica (peça 71).

3. Transcrevo, por fim, a instrução final elaborada pela AudContratações, que reviu a conclusão anterior quanto à atuação da EBSERH e contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 73-74):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 296/2025, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e a Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda. em 21/11/2025.

2. A celebração da avença decorreu de um procedimento de contratação direta por adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) 240/2025, cujo gerenciamento encontra-se sob a tutela da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

3. O Contrato 296/2025 possui vigência de 48 meses (com início em 27/11/2025 e término em 26/11/2029, admitida prorrogação por até cinco anos), no valor mensal de R$ 424.929,43, perfazendo o valor total de R$ 20.396.612,64 (peça 4, p. 2), cujo objeto é a contratação de serviços comuns e continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, de impressão corporativa (outsourcing de impressão), incluindo fornecimento de equipamentos, assistência técnica, manutenção, treinamento, softwares e suprimentos, para atender as necessidades da Rede EBSERH (peça 4, p. 1).

4. O Contrato em análise é referente a uma contratação que é regido pela Lei 13.303/2016 e Regulamento de Compras e Contratos da EBSERH (peça 4, p. 1) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal Eletrônico de Compras do Governo Federal.

5. Seguem abaixo informações adicionais sobre o Contrato:

a) o Contrato 296/2025 é oriundo de adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) 240/2025 (peça 5), firmada em 26/6/2025, após a celebração de seu Primeiro Termo de Apostilamento, assinado em 21/10/2025 (peça 39), sendo a ARP originária do Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 90045/2025 (peça 9) e gerenciada pela EBSERH;

b) no tocante à execução contratual, o Banco do Nordeste informou que a contratada já realizou a entrega de 857 impressoras, encontrando-se outras 832 unidades em rota de entrega, totalizando 1.689 equipamentos, o que corresponde a aproximadamente 94,89% do parque tecnológico previsto (peça 40, p. 17);

c) Em contraponto, o representante sustenta que há uma evidente discrepância e confusão material entre os equipamentos tidos como 'entregues', 'em rota' ou 'previstos em cronograma' e aqueles que estão, de fato, instalados e em efetiva operação (peça 66, p. 1). Acostou aos autos comprovantes que apenas cerca de 300 equipamentos novos da marca Epson foram efetivamente instalados nas dependências do BNB (peça 67). Esse volume perfaz a proporção de aproximadamente 17% da totalidade do projeto (peça 66, p. 1);

d) quanto à efetivação de pagamentos, os autos não apresentam comprovação inequívoca nem relação pormenorizada das faturas eventualmente liquidadas e desembolsadas em favor da contratada até o presente momento processual;

e) no que concerne à eventual suspensão administrativa ou judicial, o Banco do Nordeste declarou inexistirem provimentos judiciais ou administrativos que determinem a suspensão dos efeitos do Contrato 296/2025. Ademais, ao ser indagado acerca da possibilidade de promover, de ofício, a

suspensão contratual até deliberação de mérito pelo TCU, o BNB manifestou-se de forma negativa, alegando que esses serviços são essenciais para o funcionamento regular de suas atividades (peça 40, p. 17-19); e

f) os documentos relativos ao PE SRP 90045/2025 da EBSERH encontram-se disponíveis para consulta no endereço eletrônico:

https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=15500705900452025

HISTÓRICO

6. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) adesão irregular à ata de registro de preços – 'Carona' vedada na própria ata:

a.1) o BNB optou por aderir à ARP da EBSERH, instrumento concebido para atender exclusivamente à Rede EBSERH, que, em seu item 4.1, restringe a adesão apenas a hospitais federais sob gestão da EBSERH, excluindo expressamente entes externos, como o BNB (peça 1, p. 2-4); e

a.2) a EBSERH, como órgão gerenciador, teria anuído à adesão do BNB à ARP em desconformidade com as balizas subjetivas e procedimentais do instrumento (peça 1, p. 7-8);

b) possíveis irregularidades na Justificativa, na especificação técnica e na transparência da contratação:

b.1) o BNB já havia elaborado Termo de Referência e submetido à consulta pública, evidenciando viabilidade da licitação própria. A descontinuidade do certame ocorreu sem justificativa técnica idônea, caracterizando ruptura indevida do planejamento (peça 1, p. 2, 9-10, 38 e 40-43);

b.2) a solução contratada por meio da ARP da EBSERH não atenderia aos requisitos técnicos mínimos definidos no planejamento do BNB, pois o planejamento interno exigia equipamentos de alta performance, com velocidade mínima de 45 páginas por minuto e tecnologia laser, enquanto a Ata ofertou equipamentos de tecnologia jato de tinta, com capacidade produtiva inferior e perfil de uso incompatível com ambientes bancários (peça 1, p. 14-16); e

b.3) o BNB teria negado acesso aos autos do processo administrativo que fundamentou a adesão à A RP, violando os princípios da publicidade, transparência administrativa e devido processo, pois não houve resposta formal nem disponibilização dos documentos solicitados, impedindo a verificação externa de como se estruturou o processo decisório (peça 1, p. 12-13 e 44-48).

7. Em instrução inicial, esta Unidade Técnica (UT) procedeu à análise das alegações apresentadas na representação, concluindo pelo conhecimento da presente representação, bem como pela necessidade de realização de oitiva prévia da Unidade Jurisdicionada (peças 18-19). O Ministro Relator manifestou concordância com as propostas apresentadas pela UT (peça 20).

8. Em cumprimento ao referido despacho do relator, foram encaminhados, em 29/1/2026, ofícios de oitiva às Unidades Jurisdicionadas (peças 21 e 22), com vistas à manifestação acerca dos indícios de irregularidades apontados na representação e à obtenção de informações complementares. Em resposta, a EBSERH apresentou, em 6/2/2026, os documentos juntados às peças 34 a 39, enquanto o BNB encaminhou, em 9/2/2026, os documentos acostados às peças 40 a 60.

9. Na sequência, o representante protocolou, em 4/2/2026, novo pedido de reapreciação imediata de medida cautelar, pleiteando a suspensão dos efeitos do contrato firmado entre o BNB e a Tecnoset, ocasião em que anexou informações adicionais aos autos (peças 25 a 32).

10. Subsequente à juntada das manifestações das UJs, o representante compareceu novamente ao feito, em 10/2/2026, para apresentar manifestação contrapondo as respostas do BNB e da EBSERH (peças 62 e 63).

11. De posse do arcabouço probatório até então constituído, esta UT procedeu à elaboração da instrução de mérito (peças 64 e 65), concluindo haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo

representante. Contudo, no bojo da mesma instrução, propôs-se o indeferimento da medida cautelar suspensiva, precipuamente em virtude da configuração do *periculum in mora reverso* — caracterizado pela iminente onerosidade de manutenção de contrato emergencial prévio em valores superiores —, culminando na sugestão de se expedir ciência às entidades acerca das impropriedades constatadas, em estrita observância ao art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020.

12. Ocorre que, previamente à deliberação de mérito pelo Plenário desta Corte, o representante promoveu, em 15/4/2026, a juntada de novos elementos probatórios supervenientes (peças 66 a 70). Diante dessa nova documentação, o Exmo. Ministro-Relator, em 7/5/2026, determinou o retorno dos autos a esta UT para o exame acurado da documentação superveniente (peça 71).

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

14. A instrução anterior (peça 64) considerou o pressuposto do perigo da demora afastado, partindo da premissa de que o Contrato 296/2025 encontrava-se com execução avançada, amparada na informação do BNB de que 857 impressoras já teriam sido entregues e 832 estariam em rota de entrega, correspondendo a aproximadamente 94,89% da entrega total prevista (peça 40, p. 16-17, peça 58 e peça 60).

15. A nova informação apresentada pelo representante, a qual aponta que apenas cerca de 300 equipamentos da marca Epson foram efetivamente instalados e postos em operação nas dependências do BNB (peça 66, p. 1-2), não elide, mas sim complementa a informação prestada pelo banco. A conjugação desses dados evidencia que, de fato, em torno de 550 impressoras foram entregues nas unidades, mas ainda não se encontram instaladas. Ademais, o dado de que 832 unidades estariam em rota de entrega continua correto e vigente. Sendo assim, o estágio da contratação demonstra inequívoco avanço das providências logísticas voltadas à sua execução, o que mantém o pressuposto do perigo da demora afastado.

I.2. Perigo da demora reverso

16. A análise antecedente havia configurado a presença de perigo da demora reverso ao observar a essencialidade dos serviços contínuos de *outsourcing* de impressão corporativa para as atividades do BNB e ao inferir que a suspensão da implantação ensejaria aumento de custos operacionais com a manutenção de outro vínculo mais oneroso (peça 64, p. 3), conforme demonstrado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Comparativo do Contrato atual x Contrato emergencial

Contratos	Valor total (R$)	Período de vigência (meses)	Valor mensal (R$)
Emergencial (2025/330)	6.035.703,20	6	1.005.950,54
Atual (296/2025)	20.396.612,64	48	424.929,43

Fonte: peças 4 e 31

17. O representante está correto em afirmar que a comparação efetuada no Quadro 1 ignorou a heterogeneidade das impressoras analisadas (peça 66, p. 8-9). Historicamente, e como delineado inicialmente na RFP 2025-021, a instituição demandava equipamentos de características e desempenhos diferentes. Contudo, essa opção metodológica se deu porque a própria estatal (BNB) informou formalmente que a especificação das impressoras do Contrato Atual (296/2025) atende de modo satisfatório às suas necessidades operacionais atuais.

18. Ademais, impende ressaltar que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, não cabe ao TCU

substituir o gestor público na avaliação técnica de propostas, especialmente quando a entidade contratante aceitou, sob sua estrita responsabilidade, a solução ofertada e atestou a sua adequação.

19. Ademais, este Tribunal entende que não lhe cabe, em regra, atuar como instância revisora de parecer técnico, atuando como perícia técnica (Acórdãos 431/2016-TCU-Plenário - rel. Min. Aroldo Cedraz, 467/2017-TCU-Plenário – rel. Min. Benjamin Zymler, 3.040/2018-TCU-Plenário – rel. Min. José Múcio, 14/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro, 167/2019-TCU-Plenário - rel. Min. Vital do Rêgo, 116/2020-TCU-Plenário – rel. Min. Marcos Bemquerer, 2.317/2024-TCU-Plenário – rel. Min. Augusto Sherman, e 799/2025-TCU-Plenário e 1.208/2025-TCU-Plenário, em ambos rel. Min. Bruno Dantas).

20. Representando essas deliberações, transcreve-se o seguinte trecho do voto do relator, condutor do Acórdão 799/2025-TCU-Plenário:

> Rememoro que é pacífico o entendimento desta Corte de Contas no sentido de que, à luz de sua competência constitucional, não cabe ao TCU examinar, em substituição à Administração contratante, o cumprimento das disposições editalícias por parte dos licitantes, tampouco atuar como instância recursal de decisões administrativas fundadas em juízo técnico adotadas por órgãos e entidades jurisdicionados, salvo se, de forma reflexa, esses litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário, o que não vislumbro no presente caso.

21. A economia evidenciada na adoção do Contrato Atual (296/2025) frente ao Contrato Emergencial (2025/330), indiscutivelmente, pode ter ocorrido em razão da diminuição do nível de serviço e da capacidade produtiva dos equipamentos oferecidos, como indicado pelo representante. Todavia, é fundamental destacar que essa diminuição foi expressamente demandada e fundamentada pelo BNB em seu Estudo Técnico Preliminar - ETP.

22. Por conseguinte, constata-se com clareza o perigo da demora reverso. A eventual paralisação do contrato atual implicaria a necessidade de manutenção do contrato emergencial (Contrato 2025/330), cujos valores são significativamente superiores, ao passo que a diminuição técnica do escopo aderido foi fruto de escolha legítima da estatal para a adequação à sua real necessidade, materializada na fase de planejamento.

I.3. Plausibilidade jurídica

23. Promovidas as oitivas prévias 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.

I.3.1. Itens 67.2.a e 67.3 da Instrução Inicial (peça 18) - Adesão à Ata de Registro de Preços com Vedação Expressa à Carona

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3º, caput, da Lei 13.303/2016, e art. 2º do Regulamento de Compras e Contratos da EBSERH).

Contextualização:

24. O BNB formalizou o Contrato 296/2025 por adesão à ARP 240/2025, gerenciada pela EBSERH, para contratação de serviços de outsourcing de impressão. Ocorre que o item 4.1 da referida Ata, em sua redação original, vedava expressamente a adesão por instituições públicas que não fossem hospitais federais sob gestão da EBSERH, restringindo a possibilidade de 'carona'. O item 4.1 dessa Ata dispõe (peça 5, p. 2 - grifos ausentes no original):

> 4.1. **Não será admitida a adesão à ata de registro de preços decorrente desta licitação** ou desta contratação direta, conforme justificativa apresentada nos estudos técnicos preliminares, **exceto para hospitais federais sob gestão atual e futura da Ebserh.**

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares) sobre o indício de irregularidade:

25. A EBSERH fundamenta a autorização para adesão de empresas estatais à ARP 240/2025 em interpretação sistemática e teleológica do instrumento convocatório, em consonância com a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e com o exercício do poder-dever de autotutela administrativa (peça 34, p. 2-3).

26. Segundo a UJ, a controvérsia decorreu de uma inconsistência redacional identificada tanto no TR quanto na redação original da Ata. O item 13.12 do TR estabelecia vedação genérica à adesão por entidades não vinculadas à rede EBSERH, enquanto o item 13.13 do mesmo instrumento excepcionava expressamente as estatais públicas e hospitais federais vinculados à EBSERH: 'A única exceção para permissão de adesão ocorrerá para as estatais públicas e hospitais federais vinculados à Ebserh' (peça 36, p. 11).

27. Para solucionar essa antinomia interna e assegurar a vinculação ao instrumento convocatório, a estatal informa que aplicou a regra de prevalência prevista no próprio edital do PE 90045/2025 (peça 35, p. 18), que dispõe, em seu item 16.10 (peça 9, p. 17):

> Em caso de divergência entre disposições deste Edital e do Termo de Referência/Projeto Básico, prevalecerão as do Termo de Referência/Projeto Básico

28. Assim, a EBSERH entende que a permissão de adesão para estatais públicas já detinha primazia jurídica desde a origem do certame, restando a restrição constante do item 4.1 da Ata como mero erro material (peça 34, p. 2).

29. A inconsistência foi formalmente comunicada pela empresa adjudicatária, Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda., em 6/8/2025, que solicitou a retificação do instrumento (peça 38, p. 1-2). Em resposta, a UJ instaurou processo administrativo (processo 23477.015580/2025-03) e, em 21/10/2025, lavrou o Primeiro Termo de Apostilamento, conferindo nova redação ao item 4.1 dessa Ata para prever expressamente a possibilidade de adesão por estatais públicas e hospitais federais vinculados à EBSERH, sem alteração do objeto ou das condições originalmente pactuadas (peça 39):

> 4.1 Não será admitida a adesão à ata de registro de preços decorrente desta licitação ou desta contratação direta, conforme justificativa apresentada nos estudos técnicos preliminares, exceto para as estatais públicas e hospitais federais vinculados à Ebserh.

30. No tocante ao fundamento legal, a EBSERH sustenta que a autorização para adesão do BNB à ARP 240/2025 está em conformidade com os arts. 66 e 67 da Lei 13.303/2016, que disciplinam o Sistema de Registro de Preços e admitem a adesão por órgãos e entidades responsáveis pelas atividades elencadas no art. 1º do referido diploma (peça 34, p. 2).

31. Adicionalmente, a estatal argumenta que a admissão de estatais à ARP está alinhada aos princípios da eficiência e da economicidade, promovendo ganhos de escala, padronização tecnológica, redução de custos e racionalização dos procedimentos administrativos, conforme diretrizes da Portaria - SGD/MGI 370/2023 (peça 34, p. 2). Ressalta, ainda, que não houve prejuízo à isonomia, à competitividade do certame ou aos licitantes, afastando as alegações de ilegalidade e evidenciando a observância aos preceitos da Lei 13.303/2016 (peça 34, p. 3).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Banco do Nordeste do Brasil S.A.) sobre o indício de irregularidade:

32. O BNB sustenta que a retificação do item 4.1 da ARP 240/2025 decorreu do exercício regular da competência legal e regulamentar da EBSERH, na qualidade de órgão gerenciador do certame (peça 40, p. 10-12). Ao identificar que a redação original da aludida Ata restringia a possibilidade de adesão exclusivamente a hospitais federais sob gestão da EBSERH, o BNB formalizou questionamento à EBSERH, que resultou na lavratura do Primeiro Termo de Apostilamento, alterando o item 4.1 para permitir a adesão de estatais (peça 56).

33. Segundo a UJ, tal retificação visou adequar o instrumento convocatório ao disposto no art. 89, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da EBSERH (RLC/EBSERH), que autoriza expressamente a adesão ao Sistema de Registro de Preços por qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades previstas no art. 1º da Lei 13.303/2016 - Lei das Estatais (peça 40, p. 1012). O permissivo legal para a figura do 'carona' encontra-se no art. 66, § 1º, da referida lei, e o Regulamento de Licitações e Contratos do BNB (RLC/BNB), em seu art. 145, também chancela a adesão a atas de estatais federais regidas pelo mesmo diploma (peça 40, p. 8-9).

34. No tocante à alegação de afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016 e no art. 2º do RLC/BNB, o BNB argumenta que a alteração promovida não comprometeu a isonomia do certame, tampouco alterou as condições originais de disputa, o objeto licitado,

a matriz de preços ou os fornecedores selecionados (peça 40, p. 11-12). Ressalta que a modificação apenas explicitou o rol de entidades legitimadas à adesão, sem qualquer impacto material sobre o certame, e foi realizada após a homologação da licitação, não afetando os interesses dos licitantes (peça 40, p. 11-12).

35. O Banco fundamenta sua posição na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente no Acórdão 966/2011-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, segundo o qual a vinculação ao edital visa, sobretudo, garantir a seleção da proposta mais vantajosa e a paridade de condições entre os licitantes, objetivos que não teriam sido prejudicados por um ajuste formal que ampliou a economicidade para a Administração Pública (peça 40, p. 11-12). Ademais, invoca o princípio da autotutela administrativa, consagrado na Súmula Vinculante 473 do Supremo Tribunal Federal, que confere à Administração o poder-dever de anular ou retificar seus próprios atos quando eivados de vícios de legalidade (peça 40, p. 12).

36. O BNB destaca, ainda, que a alteração do item 4.1 foi promovida antes da consumação da adesão pelo Banco, de modo a sanar vício de legalidade e harmonizar o instrumento convocatório com o princípio da legalidade estrita, que impõe aos agentes públicos a observância rigorosa dos permissivos legais (peça 40, p. 12; peça 56, p. 1). Assim, sustenta que era dever da EBSERH corrigir o edital que impunha restrição ilegal ao direito de adesão, promovendo a revisão e o apostilamento do instrumento antes da efetivação da adesão pelo BNB (peça 40, p. 12).

37. Por fim, sob o prisma da vantajosidade e do princípio da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, o BNB argumenta que a adesão à Ata da EBSERH se mostrou a alternativa mais vantajosa sob os aspectos econômico, jurídico e operacional. Pesquisa realizada no Painel de Preços e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) demonstrou que o PE 90045/2025 da EBSERH obteve tarifas inferiores às homologadas em certames similares de outros órgãos, como a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e a Defensoria Pública do Estado do Amazonas (peça 40, p. 7-9). A adesão, além de gerar economia direta superior a 60% em relação às cotações obtidas na RFP 2025-021 conduzida internamente, evitou a repetição de procedimentos licitatórios, promovendo a racionalização administrativa (peça 40, p. 7-9 e 12).

38. A adoção do modelo híbrido (fornecimento de equipamento aliado ao custo unitário por página impressa), previsto na Portaria - SGD/MGI 370/2023, foi considerada aderente ao contexto de transformação digital do Banco, mitigando riscos de ociosidade contratual e propiciando redução estimada de 52,59% no valor mensal em relação ao modelo anterior de franquia de páginas (peça 40, p. 13-14).

Análise:

39. A análise sistêmica do planejamento da contratação evidencia que a controvérsia acerca da adesão do BNB à ARP 240/2025 da EBSERH decorre, primordialmente, de uma antinomia redacional existente no próprio Termo de Referência (TR) da licitação que gerou essa Ata. Com efeito, os itens 5.2.2 e 13.12 do TR consignaram, de forma expressa e tecnicamente fundamentada, a vedação à adesão de órgãos ou entidades externas à rede EBSERH, sob o argumento de que a ampliação do universo de participantes comprometeria o monitoramento dos saldos das atas e contratos gerenciados pela estatal, diante da complexidade operacional decorrente da gestão centralizada de 45 hospitais universitários federais (peça 10, p. 3 e 8 - grifos não originais):

> 5.2.2. Devido à necessidade de gerenciar centenas de atas e contratos dos 45 Hospitais Universitários Federais, além daqueles da Administração Central, entende-se que **permitir a participação de outros órgãos, além dos HUF da Ebserh, na origem da Intenção de Registro de Preços ou na ata já assinada, poderia prejudicar o monitoramento dos saldos das atas de registro de preços e/ou contratos da rede Ebserh.**
>
> (...)
>
> 13.12. A adesão às atas de registro de preços formalizadas por meio desta licitação não será permitida devido a:
>
> a) atualmente, a Ebserh gerencia 45 dos 51 Hospitais Universitários Federais existentes, vinculados a 39 Instituições Federais de Ensino, distribuídas nas cinco regiões do Brasil, formando a maior rede de hospitais universitários públicos da América Latina;

> b) como gestora dessa rede, a Ebserh tem o objetivo de promover o abastecimento de insumos, bens e serviços específicos para a natureza e o objeto da atividade finalística de assistência e ensino dos HUF, com ganhos de escala e escopo nos processos de aquisição realizados de forma centralizada; e
>
> c) a Ebserh, enquanto gestora das Atas de Registro de Preços e dos processos de aquisição realizados no contexto de compras em rede, **não autoriza a liberação da ARP para outras instituições, exceto para hospitais federais sob sua gestão atual e futura.**

40. Percebe-se, portanto, que a justificativa operacional constante do item 5.2.2 do TR não foi adotada de forma absoluta pelo próprio planejador da contratação. Com efeito, o item 13.13 excepcionou expressamente da vedação 'as estatais públicas e hospitais federais vinculados à Ebserh' (peça 10, p. 8).

> 13.13. A única exceção para permissão de adesão, ocorrerá para as estatais públicas e hospitais federais vinculados à Ebserh.

41. Assim, o próprio instrumento convocatório concluiu previamente que a adesão desse grupo específico de entidades não comprometeria a capacidade de gerenciamento da ata, revelando coexistência de comandos aparentemente contraditórios no planejamento da contratação.

42. Sob a ótica da coerência interna do TR, a preocupação descrita no item 5.2.2 serviu de fundamento para restringir adesões indiscriminadas, mas não para instituir proibição irrestrita. A inserção da exceção prevista no item 13.13 demonstra que a EBSERH avaliou previamente a compatibilidade operacional da adesão de empresas estatais públicas, hipótese na qual se enquadra o BNB (peça 10, p. 8).

43. Cumpre destacar que essa aparente antinomia não foi objeto de impugnação durante a fase externa do PE SRP 90045/2025. Nesse contexto, constata-se que a própria empresa representante participou regular e ativamente do certame, apresentando proposta válida, sem levantar qualquer questionamento na época apropriada (peça 72, p. 5).

44. Diante desse cenário prático de aceitação tácita das regras do edital, a completa ausência de insurgência tempestiva fragiliza eventual alegação de prejuízo à competitividade ou de dificuldade imposta à formulação das propostas comerciais por parte do representante. Dessa forma, resta evidenciado que inexistem elementos concretos que demonstrem influência da apontada divergência interpretativa sobre o comportamento dos licitantes, uma vez que o certame contou com ampla participação do mercado e transcorreu com efetiva e regular disputa de preços entre diversas empresas interessadas (peça 72, p. 1-9)

45. Nesse contexto, a restrição reproduzida no item 4.1 da redação originária da ARP 240/2025, ao limitar a adesão exclusivamente aos hospitais federais vinculados à EBSERH (peça 5, p. 2), mostra-se incompatível com a exceção expressamente prevista no item 13.13 do TR (peça 10, p. 8). Considerando que o BNB é empresa estatal submetida ao regime da Lei 13.303/2016, verifica-se que sua adesão encontrava amparo direto no instrumento convocatório, ainda que essa autorização não tenha sido reproduzida na redação inicial da ata.

46. À vista disso, a justificativa apresentada pela EBSERH no sentido de que o item 4.1 da ARP continha falha redacional não se revela desarrazoada. A limitação constante da ata não refletia integralmente o conteúdo do TR que fundamentou a licitação, porquanto suprimiu a exceção destinada às estatais públicas prevista no item 13.13 (peça 10, p. 8).

47. O Primeiro Termo de Apostilamento promovido pela EBSERH não instituiu nova hipótese de adesão, mas restabeleceu disposição previamente submetida ao conhecimento dos licitantes. A medida teve por finalidade adequar a redação da ARP ao conteúdo efetivamente previsto no TR, conforme sustentado pela estatal. Sob essa perspectiva, a atuação da EBSERH mostra-se compatível com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016 e reproduzido no art. 177, inciso II, do Regulamento de Compras e Contratos da EBSERH (RCC/EBSERH). Em vez de promover alteração substancial das condições da contratação, o apostilamento buscou harmonizar a redação da ARP com o conteúdo normativo constante do TR.

48. Ademais, a adesão do BNB encontra respaldo no regime jurídico aplicável às empresas estatais. O art. 66, § 1º, da Lei 13.303/2016 autoriza a adesão às atas por órgãos e entidades abrangidos pelo art. 1º da

referida lei:

> Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições:
>
> § 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei

49. Em sentido convergente, o art. 102, § 1º, do RCC/EBSERH e o art. 31 do Decreto 11.462/2023 admitem a adesão de órgãos não participantes, desde que observados os requisitos legais e regulamentares pertinentes:

> RCC/EBSERH
>
> Art. 102. A Administração Central e os Hospitais Universitários observarão as seguintes regras de controle para a adesão à ata de registro de preços:
>
> (...)
>
> § 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo, seja por participação na origem da licitação ou adesão à ata de registro de preços, qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º da Lei nº 13.303/2016.
>
> Decreto 11.462/2023
>
> Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
>
> I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público;
>
> § 2º Após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.
>
> § 3º O prazo previsto no § 2º poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.
>
> § 4º O órgão ou a entidade poderá aderir a item da ata de registro de preços da qual seja integrante, na qualidade de não participante, para aqueles itens para os quais não tenha quantitativo registrado, observados os requisitos previstos neste artigo.

50. O representante sustenta que a validade do ato geraria um 'risco sistêmico', comprometendo a integridade do sistema de registro de preços, o qual depende da estrita observância de seus limites objetivos e subjetivos (peça 66, p. 6-7). Contudo, a constatação fática revela exatamente o oposto. O aspecto determinante é a ausência de demonstração de dano operacional concreto, pois não há nos autos qualquer evidência fática de que a adesão do BNB tenha efetivamente causado:

a) perda de controle dos quantitativos registrados pela EBSERH;

b) extrapolação dos limites máximos de 'carona' estatuídos no art. 32 do Decreto 11.462/2023 e no art. 102 do RCC/EBSERH;

c) desabastecimento da Rede de Hospitais Universitários; ou

d) inviabilização da gestão da ARP.

51. No que concerne especificamente ao Banco do Nordeste do Brasil, observa-se que a entidade possuía amparo normativo para aderir à ARP. Além da autorização constante do art. 66, § 1º, da Lei 13.303/2016, os arts. 109 e 145 do Regulamento de Licitações e Contratos do BNB (RLC/BNB) preveem expressamente a possibilidade de adesão a atas promovidas por empresas estatais federais submetidas ao

regime da Lei 13.303/2016:

> Art. 109. O Banco do Nordeste poderá participar de licitações para registro de preços de outros órgãos, bem como aderir a atas de registro de preços, desde que as licitações sejam promovidas por empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016.
>
> (...)
>
> Art. 145. As contratações no âmbito do Banco do Nordeste poderão ser decorrentes de processo licitatório, de contratação direta, de adesão a uma ata de registro de preços de estatais federais regidas pela Lei nº 13.303/2016 ou das situações previstas no art. 7º deste Regulamento.

52. Ademais, quando da formalização do Contrato 2025/296, em 21/11/2025, a redação vigente do item 4.1 da ARP já contemplava expressamente a possibilidade de adesão por estatais públicas, em razão do Primeiro Termo de Apostilamento editado pela EBSERH em 21/10/2025 (peça 56):

> 4.1 Não será admitida a adesão à ata de registro de preços decorrente desta licitação ou desta contratação direta, conforme justificativa apresentada nos estudos técnicos preliminares, exceto o para **as estatais públicas** e hospitais federais vinculados a Ebserh.

53. Assim, o aperfeiçoamento do vínculo contratual ocorreu sob a vigência de ato administrativo formalmente válido e dotado dos atributos da presunção de legitimidade.

54. Embora o representante aponte uma inconsistência cronológica (peça 62, p. 1) — argumentando que as solicitações sistêmicas de adesão se iniciaram em agosto e setembro de 2025, antes do apostilamento de outubro — o aperfeiçoamento do vínculo jurídico (o contrato) efetivou-se exclusivamente quando a barreira normativa do edital já se encontrava formalmente suprimida pela autoridade competente, tal circunstância não altera o fato de que a contratação somente foi concluída após a formalização da alteração da ARP, não se identificando conduta do BNB apta a caracterizar descumprimento consciente das regras vigentes.

55. Superado o óbice formal da permissão de adesão, a regularidade da conduta do BNB sujeita-se à comprovação material exigida pelo art. 31 do Decreto 11.462/2023 (Regulamento do SRP). O referido dispositivo condiciona a adesão de órgãos não participantes aos seguintes requisitos:

> DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES
>
> Regra geral
>
> Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
>
> I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público;
>
> II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e
>
> III - consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.

56. O atendimento à demonstração formal da vantajosidade para a adesão a ARP foi materializado pelo BNB por meio da elaboração de seu Estudo Técnico Preliminar - ETP (peça 47, p. 15-22). Em estrita consonância com as diretrizes da Portaria - SGD/MGI 370/2023, que regulamenta o modelo de contratação de *outsourcing* de impressão no âmbito do Poder Executivo Federal, o ETP fundamentou a inviabilidade da manutenção do modelo de 'franquia de páginas' (adotado no Contrato 2020/464) e rechaçou a adoção da modelagem de 'Cobrança apenas por custo unitário de página (sem franquia)'. O BNB justificou que, diante do projeto de transformação digital da instituição e da consequente queda estrutural no volume de impressões, faltavam parâmetros históricos confiáveis para estimar com segurança um modelo sem franquia, o que geraria risco de incerteza administrativa. Diante disso, o modelo híbrido — que combina o fornecimento do equipamento a um custo fixo ao pagamento por custo unitário de página impressa — foi eleito como a alternativa de maior aderência institucional e econômica.

57. Para consolidar a justificativa econômica exigida pelo normativo, o BNB elaborou uma Análise Comparativa de Custos (Tabela 8 do ETP - peça 47, p. 22), apurando que a adesão ao modelo híbrido da ARP da EBSERH resultaria em um dispêndio de R$ 20.844.404,64 em 48 meses, consubstanciando uma economia de 53,12% em relação aos R$ 44.458.797,29 estimados caso fosse mantido o modelo anterior. Inicialmente, o Banco utilizou a *Request for Proposal* (RFP 2025-021) como instrumento de consulta prévia ao mercado. A análise das propostas recebidas, notadamente das empresas CSF Digital e Simpress, evidenciou majorações expressivas em relação aos valores históricos praticados pelo Banco em seu Contrato 2020/464. Os valores unitários de impressão dentro da franquia apresentaram aumentos de 2,34% a 186,56%, enquanto as impressões excedentes registraram elevações de 382,70% a 1.509,01%, respectivamente. Esse cenário demonstrou que a instauração de um novo procedimento licitatório próprio nos moldes antigos exporia o erário a um risco significativo de sobrepreço contratual.

58. Em franca divergência, o representante alega que essa justificativa econômica é frágil e baseada em premissas metodológicas equivocadas (peça 66, p. 8-9). Aponta que a comparação de preços carece de equivalência técnica, argumentando que o planejamento original do BNB constante na RFP 2025-021 exigia equipamentos de alta performance (tecnologia laser, 45 a 50 páginas por minuto), enquanto a adesão à ARP trouxe equipamentos de categoria e produtividade inferiores (tecnologia jato de tinta corporativa, de até 34 ppm).

59. Em que pese o ponto levantado pelo representante, o ETP demonstra que a disparidade apontada não decorre de uma falha comparativa, mas sim de um redimensionamento planejado e justificado pelo BNB, em estrita observância ao princípio da eficiência consagrado no art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016. A alteração das especificações (redução da velocidade exigida e aceitação da tecnologia a jato de tinta corporativa) atende às diretrizes da Portaria - SGD/MGI 370/2023, que orienta a Administração a evitar a especificação de equipamentos com capacidade superior ao estritamente necessário para não restringir a competitividade ou onerar os cofres públicos.

60. Ao constatar, pelo levantamento de dados históricos, que o consumo médio era de apenas 6.657 impressões mensais por unidade e que o parque anterior sofria de ociosidade, a equipe técnica do Banco concluiu que a exigência originária de 45 a 50 ppm estava superdimensionada. Assim, a diminuição do nível de serviço (redução na capacidade produtiva máxima de ppm) foi uma ação deliberada e tecnicamente embasada para combater o desperdício, justificando com êxito a vantajosidade da adesão à ARP, tal como exigido pelo inciso I do art. 31 do Decreto 11.462/2023.

61. Ademais, para complementar e consolidar a verificação mercadológica exigida pela legislação, o BNB consultou o Painel de Preços e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), comparando quatro pregões eletrônicos (PEs) recentes com objetos similares. A Tabela 5 do ETP (peça 47, p. 21) consolidou a comparação do PE 90045/2025 (EBSERH), PE 90008/2025 (ALESP), PE 90002/2025 (UFMS) e PE 90007/2025 (DPE-AM). Ao aplicar os métodos estatísticos de menor valor, média e mediana (Tabela 6 do ETP), constatou-se que o certame da EBSERH homologou o custo de locação de equipamento monocromático A4 a R$ 102,00 e a página impressa a R$ 0,03, revelando-se a opção mais econômica. Os valores são significativamente inferiores aos praticados nos outros certames avaliados, conforme demonstrado no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Análise Comparativa de Valores Unitários em Pregões Eletrônicos para Serviços de Outsourcing de Impressão

Itens	PE 90045/2025 (EBSERH)	PE 90008/2025 (ALESP)	PE 90007/2025 (DPE-AM)	PE 90002/2025 (UFMS)
valor mensal da locação por impressora monocromático A4	R$ 102,00	R$ 195,00	-	R$ 182,35
valor mensal da locação por impressora monocromático A3	R$ 375,00	R$ 674,00	R$ 700,00	-
página impressa A4	R$ 0,03	R$ 0,04	-	R$ 0,08
página impressa A3	R$ 0,06	R$ 0,10	R$ 0,10	-

Fonte: ETP, Tabela 5 (peça 47, p. 21)

62. Assim, restou demonstrado, mediante parâmetros objetivos de mercado, que os valores da ARP da EBSERH figuram entre os mais vantajosos da Administração Pública, chancelando a aderência ao inciso II do art. 31 do Decreto 11.462/2023.

63. No tocante ao atendimento do inciso III do art. 31 do Decreto 11.462/2023, que exige a consulta e aceitação prévias do órgão gerenciador e do fornecedor, o BNB adotou tempestivamente todos os trâmites formais. Após a análise dos requisitos técnicos e operacionais, a instituição formalizou, em 21/8/2025, consulta à EBSERH para verificação da viabilidade de adesão à ARP 240/2025 (peça 53). Em paralelo, o Banco solicitou e obteve o aceite formal da empresa fornecedora, Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda., que confirmou o aceite em fornecer os quantitativos solicitados (1.780 equipamentos), conforme documento datado de 22/8/2025 (peça 54).

64. Ato contínuo e consoante as normativas vigentes, a solicitação de adesão foi registrada no sistema federal Contratos.gov.br sob o 1/2025, a qual foi formalmente aprovada (status 'Aceita') pela unidade gerenciadora (EBSERH) em 22/9/2025 (item 52 à peça 40, p. 9, e peça 55). Cumpriram-se, assim, as exigências de autorização e anuência estipuladas na legislação para a efetivação da 'carona'.

65. Em função do exposto, conclui-se pela ausência de **plausibilidade jurídica** das irregularidades apontadas no âmbito deste tópico.

I.3.2. Itens 67.2.b e 67.2.c da Instrução Inicial (peça 18) - Possíveis Irregularidades na Justificativa, na Especificação Técnica e na Transparência da Contratação

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 31, inciso I, do Decreto 11.462/2023; art. 31, *caput* (princípio da eficiência), e art. 35 da Lei 13.303/2016

Contextualização:

66. O BNB já tinha iniciado um processo de consulta ao mercado (RFP 2025-021) para definir o objeto e estimar custos. O Banco optou pela adesão externa sem apresentar a justificativa técnica e econômica exigida pelo Decreto 11.462/2023 para demonstrar que essa escolha era mais vantajosa do que realizar uma licitação própria.

67. Os equipamentos efetivamente contratados (modelos Epson) possuem especificações inferiores às que o próprio BNB tinha definido como necessárias na sua RFP. Destaca-se que a velocidade das impressoras contratadas (até 30 ppm) é significativamente menor que o mínimo exigido anteriormente na RFP (45 a 50 ppm).

68. Houve discrepâncias tanto no número total de aparelhos (1.780 contratados contra 1.909 planeados na RFP) quanto no equilíbrio entre os tipos de impressoras, sugerindo que o objeto contratado não atende plenamente à demanda planeada.

69. O BNB não teria divulgado os documentos que fundamentaram a decisão pela adesão, em suposta violação o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Banco do Nordeste do Brasil S.A.) sobre o indício de irregularidade:

70. O BNB refuta a alegação de afronta ao princípio da eficiência e ao art. 31, inciso I, do Decreto Federal 11.462/2023, sustentando que as divergências entre o objeto delineado na *Request for Proposal* (RFP) 2025/021 e o efetivamente contratado por meio da adesão à ARP EBSERH 240/2025 resultaram de um realinhamento fundamentado e legítimo da fase de planejamento contratual (peça 40, p. 12-14).

71. O Banco esclarece que a RFP 2025/021 não se tratava de edital definitivo, mas de instrumento preliminar de consulta mercadológica, voltado à obtenção de subsídios e à aferição de custos do modelo de franquia mensal de páginas acrescida de cobrança por excedentes, então considerado obsoleto. A análise das propostas recebidas revelou valores globais excessivos (até R$ 149.738.484,00 - peça 46) e aumentos expressivos nos custos unitários, com reajustes de até 1.509,01% nas páginas excedentes (peça 40, p. 13). Paralelamente, a estatal vivenciava um processo de transformação digital, com tendência de queda estrutural na demanda por impressões físicas.

72. Diante desse contexto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP - peça 47) apontou que a manutenção do modelo de franquia (Solução 1) implicaria elevada ociosidade do parque de equipamentos e desperdício de recursos públicos, em afronta ao princípio da eficiência (art. 31, caput, da Lei 13.303/2016). Com base nas diretrizes da Portaria - SGD/MGI 370/2023, o BNB optou pelo modelo híbrido (Solução 3), que vincula o fornecimento dos equipamentos ao custo unitário por página impressa, tornando a RFP, baseada no modelo anterior, superada em seu objeto (peça 40, p. 13-14). Essa nova modelagem proporcionou redução estimada de 52,59% no valor mensal do contrato.

73. Quanto à divergência no quantitativo de equipamentos, o BNB justifica que a alteração foi consequência lógica da mudança do modelo de contratação. O modelo híbrido exige remuneração individualizada por equipamento, o que demandou redimensionamento do parque tecnológico, fundamentado em histórico de consumo (média de 6.657 impressões/mês por unidade entre julho/2024 e junho/2025) e na expansão de 178 novas unidades dos programas Agroamigo e Crediamigo (peça 40, p. 13; peça 41, p. 13-14; peça 47, p. 14). O objetivo foi evitar a alocação ineficiente de dispositivos em unidades de baixa demanda, reduzindo custos fixos e ociosidade.

74. No tocante às especificações técnicas, o Banco afirma que os ajustes realizados buscaram adequação à Portaria - SGD/MGI 370/2023 e à jurisprudência do TCU, ampliando a competitividade e evitando direcionamento. Destacam-se (peça 41, p. 13-14):

a) desempenho: a exigência de velocidade foi ajustada para 31-45 ppm (A4) e 20-30 ppm (A3), em consonância com o consumo real;

b) tecnologia: a restrição à tecnologia ‘laser ou led’ foi suprimida, admitindo-se impressoras a jato de tinta corporativas, conforme Acórdão 2.175/2021-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman; e

c) mobiliário e painel: a obrigatoriedade de fornecimento de racks foi retirada, pois o BNB já dispõe de mobiliário padronizado, e a exigência de tamanho de tela touchscreen foi flexibilizada.

75. A estatal conclui que o objeto da Ata da EBSERH é plenamente compatível com suas necessidades operacionais, dispensando ajustes excepcionais. A adesão à aludida ata, precedida de pesquisa no Painel de Preços e no PNCP, atendeu ao art. 31, inciso I, do Decreto 11.462/2023, conferindo flexibilidade para o redimensionamento do parque conforme o consumo efetivo, eliminando o risco de ociosidade e promovendo sustentabilidade e economicidade (peça 40, p. 7-9 e 13-14).

76. No que se refere à restrição de acesso ao ETP, o BNB argumenta que tal medida não violou o princípio da transparência ou o direito de acesso à informação. De acordo com a entidade, o ETP, de natureza preparatória e interna, continha informações estratégicas e sensíveis, protegidas por sigilo empresarial, cuja divulgação poderia prejudicar a competitividade e a posição institucional do Banco (peça 40, p. 14-16). Complementa que o art. 35 da Lei 13.303/2016 admite o sigilo quando imprescindível para proteger informações sensíveis e evitar prejuízo à competitividade, além do art. 6º do Decreto 7.724/2012, que também excepciona do acesso público informações protegidas por sigilo legal, como o comercial e o industrial.

77. O BNB ressalta que a divulgação prematura do ETP, especialmente ao representante (participante da RFP e em tratativas para contrato emergencial), criaria assimetria informacional e vantagem indevida, em afronta aos princípios da isonomia e da moralidade administrativa. Assim, a restrição temporária de acesso foi medida acautelatória, proporcional e voltada à tutela do interesse público primário, garantindo a imparcialidade do procedimento e a seleção da proposta mais vantajosa para o erário (peça 40, p. 15-16).

Análise:

78. A análise será feita em três eixos centrais:

a) a descontinuidade imotivada de procedimento licitatório próprio (decorrente da RFP 2025-021) em favor da adesão à ARP em comento;

b) a divergência das especificações técnicas contratadas face ao planejamento original; e

c) a violação ao princípio da transparência mediante a imposição de sigilo aos autos do processo administrativo.

79. No tocante à descontinuidade da RFP 2025-021 e à justificativa de vantajosidade da adesão, o BNB logrou êxito em apresentar fundamentação técnica e econômica robusta. Em consonância com o art. 109 do RLC/BNB, é franqueada ao Banco a adesão a atas de registro de preços promovidas por estatais regidas pela Lei 13.303/2016.

80. Inicialmente, cumpre esclarecer que a RFP consubstancia mero instrumento preliminar de consulta mercadológica, previsto expressamente no art. 56, § 1º, inciso II, do RLC/BNB, cujo escopo é receber orçamentos prévios e informações técnicas para subsidiar o planejamento:

> Art. 56. O Banco do Nordeste poderá submeter a licitação à prévia consulta pública, mediante disponibilização de seus elementos aos interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.
>
> § 1º Além da consulta pública de que trata o *caput* deste artigo, do PMI, previsto no art. 46 e da audiência pública, prevista no art. 55, o Banco do Nordeste poderá submeter a licitação a outras modalidades de diálogo com o mercado, tais como:
>
> (...)
>
> II - *request for proposal* (RFP), com o objetivo de receber orçamentos prévios e informações técnicas sobre minutas de documentos técnicos, como anteprojeto, projeto básico, termo de referência e matriz de riscos.

81. Desse modo, a deflagração da RFP não cria vinculação jurídica que obrigue a estatal a prosseguir com um certame definitivo naquelas exatas especificações originais.

82. A decisão de descontinuar o procedimento licitatório próprio em favor do aproveitamento de uma ata de terceiros encontra permissivo legal explícito no art. 66, § 1º, da Lei 13.303/2016. Em estrita simetria à norma federal, os arts. 109 e 145 do RLC/BNB autorizam expressamente o Banco a aderir a atas de registro de preços promovidas por estatais federais submetidas ao mesmo diploma legal, como é o caso da EBSERH.

83. Para que a adesão 'carona' fosse efetivada, o BNB demonstrou o cumprimento rigoroso das exigências delineadas no art. 31, incisos I e II, do Decreto 11.462/2023 (Regulamento do Sistema de Registro de Preços - SRP), que condiciona a utilização da ARP por órgão não participante à formalização de justificativa da vantagem da adesão e à demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado. A avaliação do resultado da RFP 2025-021 atestou que a continuidade daquele modelo exporia o erário a grave risco de sobrepreço, uma vez que as propostas apresentaram aumentos vertiginosos, chegando a registrar uma elevação de 1.509,01% no custo das páginas impressas excedentes em relação aos valores históricos do Banco.

84. Em observância ao princípio da eficiência, estatuído no art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016, e amparado nas diretrizes da Portaria - SGD/MGI 370/2023, o BNB revisou o escopo tecnológico em seu Estudo Técnico Preliminar (ETP). A instituição refutou o modelo baseado em cobrança apenas por custo unitário ou por franquia, justificando que o contexto de transformação digital e a consequente redução estrutural no volume de impressões da estatal inviabilizavam a definição de parâmetros de consumo seguros. Diante disso, elegeu-se o modelo híbrido (fornecimento do equipamento somado ao custo unitário por página impressa) como a alternativa de maior aderência institucional.

85. Para atestar a adequação dos preços desse novo modelo aos parâmetros praticados no mercado, a equipe de planejamento consignou no item 12 do ETP ('Estimativa de Custo Total da Contratação' – peça 41, p. 21- 22) a prospecção realizada via Painel de Preços do Governo Federal e Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Foram mapeados certames recentes com escopo idêntico (outsourcing de impressão na modalidade híbrida): PE 90045/2025 (EBSERH), PE 90008/2025 (ALESP), PE 90002/2025 (UFMS) e PE 90007/2025 (DPE-AM).

86. Conforme documentado na Tabela 5 do ETP (peça 41, p. 21), o BNB elaborou um quadro comparativo dos preços unitários e aplicou três métodos estatísticos (menor valor, média de valores e mediana), cujos resultados foram consolidados na Tabela 6 (peça 41, p. 22). A apuração técnica ratificou a adoção do método do 'menor valor' de mercado, evidenciando que o certame da EBSERH homologou as

cifras mais vantajosas: R$ 102,00 para locação de impressora monocromática A4 e R$ 0,03 por página impressa.

87. Por fim, a materialidade dessa economicidade restou provada na Análise Comparativa de Custos (TCO), constante da Tabela 8 do ETP (peça 41, p. 22). A simulação financeira apontou que a substituição do Contrato vigente (2020/464) pela adesão à ARP da EBSERH geraria um expressivo deságio de 52,59% no valor mensal despendido pelo Banco.

88. Sobre a alegação do representante de ausência de comprovação de aderência aos preços atuais de mercado, de que não haveria comprovação de que os valores da Ata permaneciam competitivos (peça 66, p. 8-9), as justificativas do BNB demonstram o estrito cumprimento do art. 31, inciso II, do Decreto 11.462/2023.

89. Dessa forma, ao recomendar a adesão à ARP 240/2025 da EBSERH, o planejamento do BNB declarou formalmente nos autos a adequação mercadológica da escolha, cumprindo os ditames legais e comprovando documentalmente que a descontinuidade da RFP 2025-021 não foi imotivada. Ao revés, tratou-se de providência balizada na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme determina o art. 2º do RLC/BNB.

90. Em relação à divergência das especificações técnicas delineadas na RFP 2025-021 e o objeto efetivamente contratado por meio da adesão à ARP 240/2025 da EBSERH, isso decorreu de um realinhamento fundamentado e legítimo da fase de planejamento contratual do BNB.

91. Enquanto o representante apontava que a RFP exigia impressoras com tecnologia laser ou LED e velocidade mínima de 45 a 50 páginas por minuto (ppm), a solução adotada forneceu equipamentos a jato de tinta corporativos com velocidade de até 30 ou 34 ppm. O BNB justificou a adequação do objeto aderido com fulcro expresso na Portaria - SGD/MGI 370/2023, normativo que rege o Modelo de Contratação de Serviços de *Outsourcing* de Impressão no âmbito do Poder Executivo Federal.

92. No que tange à tecnologia, a estatal procedeu à correção de uma exigência que se mostrava restritiva, aplicando os itens 9.9 e 9.10 da referida Portaria, bem como o entendimento do Acórdão 2.175/2021-TCU-Plenário:

> 9.9. Com os recentes avanços da tecnologia a jato de tinta, no mercado corporativo, os resultados das páginas impressas entre um equipamento laser, led ou jato de tinta (inkjet) são comparáveis e equivalentes.
>
> 9.10. De modo a ampliar a competitividade no setor de outsourcing de impressão, considera-se também que as impressoras a jato de tinta, voltadas ao mercado corporativo, podem ser utilizadas nas contratações de outsourcing de impressão (referência: Acórdão TCU nº 2.175/2021- Plenário).

93. Estes normativos reconhecem que, com os recentes avanços da tecnologia a jato de tinta no mercado corporativo, os resultados das páginas impressas são comparáveis e equivalentes aos dos equipamentos laser ou LED, de modo que a aceitação de ambas as tecnologias amplia a competitividade do certame.

94. Ademais, no que pertine à redução da velocidade (ppm) e da capacidade das bandejas, a entidade também se fundamentou na Portaria - SGD/MGI 370/2023. O item 9.4 desse normativo (Tabela 2) orienta os órgãos a dimensionarem a contratação com base na estimativa de consumo mensal, evitando a especificação de equipamentos com capacidade superior ao estritamente necessário, conforme apresentado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Tabela de referência com velocidades mínimas e estimativas de consumo por tipos de impressoras

9.4. Como referência, a tabela 2, abaixo, pode ser usada para auxiliar no dimensionamento das velocidades dos equipamentos, baseando-se na estimativa de consumo mensal levantada para cada equipamento:

	Tipo	Velocidade A4/Simples	Estimativa de consumo mensal (pág./mês) por equipamento
Impressora ou Multifuncional Monocromática	I	20 a 30 ppm	2000 a 6000
	II	31 a 45 ppm	6001 a 20000
	III	> 45 ppm	> 20000
Impressora ou Multifuncional Policromática	I	15 a 25 ppm	1000 a 2500
	II	26 a 40 ppm	2501 a 15000
	III	> 41 ppm	> 15000

Tabela 2 - Tabela de referência com velocidades mínimas e estimativas de consumo por tipos de equipamentos.

Fonte: item 9.4 da Portaria SGD/MGI 370/2023.

95. A partir de um levantamento do histórico de consumo real (julho de 2024 a junho de 2025), o Banco constatou uma média de 6.657 impressões mensais por unidade (peça 49, p. 22). Pela tabela de referência normativa, esse volume exige equipamentos com velocidade entre 31 e 45 ppm, o que evidencia que a exigência original da RFP (45 a 50 ppm para ciclos de 150.000 a 200.000 páginas) estava superdimensionada.

96. Outras exigências originalmente previstas, como o tamanho mínimo de telas *touchscreen* (7 polegadas) e a obrigatoriedade de fornecimento de suportes/*racks*, também foram flexibilizadas em atenção ao item 9.6 da mesma Portaria, que veda especificações desnecessárias ou descabidas que restrinjam a concorrência. O BNB justificou que já possui mobiliário padronizado próprio, eliminando a necessidade de locação adicional deste item:

> 9.6. Nas especificações de equipamentos em contratos de outsourcing de impressão, não devem ser definidas características que possam ser consideradas desnecessárias, descabidas, sem razoabilidade para a devida prestação dos serviços, que possam indicar direcionamento para fabricantes específicos ou que restrinjam o caráter competitivo das licitações, a exemplo de:
>
> (...)
>
> e) Especificação de inclinação máxima ou mínima para **display** LCD ou **Touch Screen**; e

97. Sobre a alegação do representante de que o planejamento inicial contemplava equipamentos de maior capacidade e a solução adotada apresenta características inferiores (peça 66, p. 8-9), é imperioso destacar que a RFP 2025-021 não se tratava de um edital definitivo, mas de um mero instrumento de consulta mercadológica destinado à obtenção de informações técnicas e estimativas de custos (art. 56, § 1º, inciso II, do RLC/BNB). Como o BNB passa por um intenso processo de transformação digital, há uma tendência de queda estrutural e irreversível na volumetria de impressões físicas. A manutenção do dimensionamento original de alta capacidade previsto na RFP levaria à contratação de equipamentos ociosos, caracterizando desperdício de recursos públicos.

98. Portanto, as características adotadas não são tecnicamente 'inferiores' de forma prejudicial, mas representam um dimensionamento adequado e proporcional à demanda real apurada (média de 6.657

impressões/mês). A readequação para equipamentos de menor porte e a mudança para o modelo híbrido previnem a ociosidade e alinham a contratação ao princípio constitucional da eficiência, previsto no *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016. Assim, a adesão não configurou irregularidade material, mas o pleno exercício da racionalidade administrativa ao evoluir um planejamento que se revelou superdimensionado.

99. No que se refere à ausência de transparência e à negativa de acesso aos documentos administrativos, os argumentos apresentados pelo BNB revelam fragilidade jurídica. O Banco sustentou que o ETP teria natureza de documento puramente interno e invocou o 'sigilo empresarial', alegando que a divulgação das informações poderia gerar vantagem informacional indevida e comprometer a competitividade da instituição financeira.

100. Entretanto, a Lei 13.303/2016, em seu art. 31, consagra a publicidade como princípio fundamental das contratações das estatais. Embora a legislação admita o sigilo temporário para o orçamento estimado e para o conteúdo das propostas antes de sua abertura, tal prerrogativa não se estende de forma indiscriminada à integralidade do processo administrativo ou ao ETP que fundamenta a adesão a ata de registro de preços. A imposição de sigilo genérico sobre as motivações decisórias de uma contratação pública afronta o direito de acesso à informação, especialmente quando se trata de documentos que subsidiam decisões administrativas relevantes.

101. A inconsistência da tese da estatal é agravada pela contradição evidenciada nos autos, pois a própria instituição conferiu publicidade prévia à contratação ao divulgar a RFP 2025-021, o que enfraquece a alegação de que as necessidades de impressão da instituição seriam dotadas de caráter estratégico e absolutamente sigiloso. Caso houvesse dados sensíveis pontuais, caberia ao Banco fornecer versões com tarjas restritivas, conforme previsto no art. 7º, § 2º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), e não negar o acesso integral ao documento:

> Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
>
> (...)
>
> § 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

102. A legislação é clara ao vedar que a mera existência de um dado sensível 'contamine' todo o documento com o sigilo. O art. 7º, § 2º, da Lei 12.527/2011 determina que, quando não for autorizado o acesso integral à informação por ela ser parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. Assim, a negativa genérica e integral do BNB viola diretamente a lei, pois a obrigação legal é fornecer versões com tarjas, garantindo o acesso ao conteúdo não protegido por sigilo.

103. O argumento do Banco de que o ETP é um documento puramente interno e, portanto, imune à publicidade, não encontra respaldo legal. O art. 3º, inciso XII, do Decreto 7.724/2012 (que regulamenta a Lei 12.527/2011) classifica expressamente como 'documento preparatório' aquele utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, englobando pareceres e notas técnicas — o que abrange o Estudo Técnico Preliminar:

> Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:
>
> (...)
>
> XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

104. O art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 assegura o direito de acesso aos documentos utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo com a edição do ato decisório respectivo, e o art. 20, *caput*, do Decreto 7.724/2012 reforça essa regra, garantindo o acesso às informações do documento preparatório a partir do momento em que a decisão é tomada:

> Lei 12.527/2011
>
> Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Decreto 7.724/2012

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

105. No tocante ao sigilo empresarial em entidades controladas, é certo que o BNB, por ser sociedade de economia mista que atua em regime de concorrência, deve proteger sua competitividade e governança corporativa. Contudo, essa condição não exime a instituição da observância da transparência dos gastos públicos, especialmente porque as contratações administrativas recaem sobre a gestão do patrimônio público e a utilização de recursos, áreas em que a Lei de Acesso à Informação impõe a livre divulgação das informações pertinentes (art. 7º, inciso VI, da Lei 12.527/2011):

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

106. Assim, apenas as estratégias negociais diretamente ligadas à atividade-fim do banco no mercado podem ser resguardadas por tarja, se estritamente necessário, mas as motivações e justificativas para o gasto público e a contratação devem ser integralmente expostas.

107. Em resumo, conclui-se que os argumentos apresentados pelo BNB elidem as irregularidades atinentes à descontinuidade da RFP e à adequação das especificações técnicas (respaldando-se validamente na Portaria - SGD/MGI 370/2023 e no princípio da economicidade), contudo, não justificam a irregularidade afeta à imposição indevida de sigilo integral ao processo administrativo, afrontando o princípio da transparência (art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016).

108. Em função do exposto, conclui-se pela **plausibilidade jurídica de parte** das irregularidades apontadas no âmbito deste tópico, cabendo expedir **ciência** à Unidade Jurisdicionada acerca da falha identificada:

a) imposição de sigilo genérico e indevido à integralidade do processo administrativo e ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) que fundamentou a adesão à Ata de Registro de Preços, sob a alegação injustificada de sigilo empresarial e caráter puramente interno dos documentos, o que impede o controle social e o exercício da ampla transparência, violando o princípio da publicidade previsto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;

CONCLUSÃO

109. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

110. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar** pleiteada.

111. 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 proposto a ciência à entidade da irregularidade verificada.

112. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na

unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

113. Não houve pedido de ingresso aos autos.

114. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

115. Não houve pedido de sustentação oral.

116. Verificam-se os seguintes processos conexos a estes autos:

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
000.735/2026-4	Representação referente ao contrato com número 2962025 e Uasg 179085 (Objeto: Adesão irregular à Ata de Registro de Preços para contratação de produtos e serviços de informática.)	Encerrado	APENSADO

117. Considerando que, embora o referido processo apenso tenha sido conhecido por este Tribunal (Acórdão 229/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus), seu mérito ainda não foi apreciado, tendo sido determinado, na aludida deliberação, o seu apensamento aos presentes autos.

118. Assim, visto que as alegações de irregularidades ali apresentadas foram devidamente analisadas na presente instrução ('adesão indevida do Banco do Nordeste do Brasil S.A. à ARP 240/2025, em afronta à vedação expressa constante da própria ata quanto à participação de órgãos não listados como gerenciador ou participantes do certame') e consideradas improcedentes, propõe-se **indeferir a medida cautelar** pleiteada pelo representante, e, em relação ao seu mérito, pela sua **improcedência**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Em virtude do exposto, propõe-se:

119.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

119.2. **no mérito,** considerar a presente representação **parcialmente procedente** e a representação apensa **improcedente**;

119.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante deste processo e o do TC 000.735/2026-4, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

119.4. dar **ciência** ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no processo administrativo que redundou na celebração do Contrato 296/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: imposição de sigilo genérico e indevido à integralidade do processo administrativo e ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) que fundamentou a adesão à Ata de Registro de Preços 240/2025 da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, sob a alegação injustificada de sigilo empresarial e caráter puramente interno dos documentos, o que impede o controle social e o exercício da ampla transparência, violando o princípio da publicidade previsto no art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016;

119.5. **informar** à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB e aos representantes 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

119.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno/TCU."

É o relatório.

VOTO

Aprecio representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 296/2025, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e a empresa Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda., decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) 240/2025, gerenciada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

2. O contrato possui vigência de 48 meses (com início em 27/11/2025 e término em 26/11/2029, podendo ser prorrogado por até cinco anos), no valor mensal de R$ 424.929,43, perfazendo o valor total de R$ 20.396.612,64. O objeto constitui a contratação de serviços comuns e continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, de impressão corporativa (*outsourcing* de impressão), incluindo fornecimento de equipamentos, assistência técnica, manutenção, treinamento, softwares e suprimentos, para atender às necessidades operacionais do BNB.

3. A representante alegou, em síntese, três grupos de irregularidades. O primeiro se refere a suposta impossibilidade de adesão do BNB à referida ARP devido à vedação constante do próprio instrumento. O segundo diz respeito a alegadas falhas na justificativa da contratação e na compatibilidade técnica entre o objeto inicialmente planejado pelo Banco e a solução efetivamente contratada. O último consiste em suposta violação aos princípios da publicidade e da transparência em face de restrição de acesso aos documentos que embasaram a adesão à ata.

4. Em instrução preliminar, a unidade técnica concluiu pelo conhecimento da representação e pela realização de oitiva prévia das entidades envolvidas.

5. Acolhendo a proposta, determinei a oitiva do BNB e da EBSERH.

6. Em resposta, a última sustentou que a controvérsia relativa à adesão decorreu de inconsistência redacional existente na documentação do certame. Argumentou que o Termo de Referência já admitia a adesão de empresas estatais e que o posterior apostilamento da ata teve apenas o objetivo de harmonizar sua redação com o conteúdo originalmente previsto nos documentos da contratação.

7. Já o Banco defendeu a regularidade da adesão afirmando que a medida observou os requisitos previstos na Lei 13.303/2016, no Regulamento de Licitações e Contratos da instituição e na regulamentação do Sistema de Registro de Preços. Sustentou, ainda, que o ato apresentou vantagens econômicas relevantes em comparação com a realização de procedimento próprio e que as alterações promovidas nas especificações técnicas decorreram de reavaliação do planejamento contratual, realizada à luz do processo de transformação digital da instituição.

8. No curso da instrução, a representante apresentou novas manifestações e documentos, reiterando as alegações iniciais e defendendo a existência de incompatibilidade entre o objeto originalmente planejado e a solução contratada, bem como a ausência de transparência na condução do processo administrativo que resultou na adesão à ata.

9. Após examinar as manifestações das partes e os elementos constantes dos autos, a unidade técnica elaborou instrução de mérito e concluiu pela existência de plausibilidade em parte das alegações formuladas pela representante, notadamente quanto à atuação da EBSERH na autorização da adesão e quanto ao sigilo imposto pelo BNB, propondo ciência às duas entidades. Não obstante, entendeu não estarem presentes os pressupostos necessários para concessão da medida cautelar em razão da configuração de relevante perigo da demora reverso decorrente do estágio avançado de execução contratual e dos impactos financeiros associados a eventual paralisação do ajuste.

10. Antes da apreciação do mérito pelo Tribunal, a representante manifestou-se sobre essa instrução e juntou documentação superveniente, em razão da qual determinei o retorno dos autos à unidade técnica para seu reexame.

11. Após o que, a unidade chegou a concluir no sentido de que não subsistem indícios suficientes para infirmar a regularidade da adesão do BNB à Ata de Registro de Preços da EBSERH nem para demonstrar incompatibilidade técnica ou econômica da solução contratada. Entende, contudo, que houve imposição indevida de sigilo à integralidade do processo administrativo e ao Estudo Técnico Preliminar que fundamentou a contratação, em afronta ao princípio da publicidade.

12. Diante disso, propõe conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; indeferir o pedido de medida cautelar; dar ciência ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. acerca da impropriedade identificada; e promover o arquivamento dos autos.

13. Inicialmente, registro que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, razão pela qual deve ser conhecida.

14. Quanto ao pedido de medida cautelar, acompanho a análise da AudContratações. Nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, a concessão de medida cautelar pressupõe a presença concomitante da plausibilidade jurídica da pretensão, do perigo da demora e da ausência de perigo da demora reverso. No caso concreto, embora parte das alegações formuladas pela representante revele plausibilidade suficiente a justificar o exame de mérito, não se encontram presentes os pressupostos necessários ao deferimento de medida tão excepcional.

15. Os elementos constantes dos autos demonstram que a contratação já se encontrava em estágio avançado de implementação. Embora a representante sustente estarem apenas cerca de 300 equipamentos efetivamente instalados e em operação, tal circunstância não possui a capacidade de infirmar a informação prestada pelo BNB de que 857 equipamentos já haviam sido entregues e outros 832 se encontravam em rota de entrega, totalizando 1.689 unidades em diferentes fases do processo de implantação.

16. As novas informações apresentadas pela representante não elidem, mas complementam os dados anteriormente fornecidos pela instituição financeira. Com efeito, a circunstância de apenas parte dos equipamentos se encontrar efetivamente instalada e em operação não afasta o fato de que parcela deles já havia sido entregue às unidades — embora pendente de instalação —, ao passo que outras 832 unidades estavam por ser entregues. Nesse contexto, o estágio alcançado pela contratação revela significativo avanço na questão das providências logísticas e operacionais voltadas à implantação da solução contratada, o que afasta o pressuposto do perigo da demora.

17. Além disso, eventual suspensão da execução do Contrato 296/2025 não afastaria a necessidade de continuidade dos serviços de *outsourcing* de impressão, considerados essenciais ao funcionamento da instituição. Ao contrário, tenderia a impor ao Banco a manutenção de contratação emergência como a do Contrato 2025/330, celebrado com a própria representante, para assegurar a continuidade desses serviços, cujo custo mensal, ainda que relativo a equipamentos de características distintas, superava em mais do que o dobro o do contrato ora examinado. Nessas circunstâncias, a medida cautelar teria potencial para impor à Administração ônus financeiro mais gravoso do que aquele decorrente da manutenção da execução contratual, caracterizando relevante perigo da demora reverso.

18. Assim, e sobretudo porque, como se verá, não procedem as alegações que poderiam conduzir à suspensão do contrato, não se mostram presentes os requisitos necessários ao deferimento da medida cautelar.

19. No mérito, corroboro a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações e adoto seus fundamentos como razões de decidir.

20. As alegações centrais da representação se concentram em três pontos: a suposta impossibilidade de adesão do Banco do Nordeste do Brasil S.A. à Ata de Registro de Preços 240/2025

da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; a alegada incompatibilidade entre o planejamento da contratação e a solução efetivamente adotada; e a restrição de acesso aos documentos que fundamentaram a adesão.

21. Quanto ao primeiro aspecto, não prospera a alegação de irregularidade na adesão do BNB à ata em discussão.

22. Registro, de início, que a primeira instrução de mérito havia concluído em sentido diverso: entendeu que a vedação à adesão era deliberada e tecnicamente motivada, que o apostilamento extrapolara as hipóteses do art. 206 do Regulamento de Compras e Contratos da EBSERH e que a autorização concedida ao BNB excedera a competência prevista no art. 96, inciso X, do mesmo regulamento. Na instrução final, a unidade técnica reviu esse entendimento. Examinei os dois conjuntos de fundamentos e acompanho o segundo, pelas razões que passo a expor.

23. A controvérsia decorre da existência de aparente divergência entre os documentos que compuseram o planejamento da contratação. De um lado, a redação originária do item 4.1 da ata restringia a adesão aos hospitais federais vinculados à EBSERH; de outro, o Termo de Referência que fundamentou o certame continha disposição admitindo a adesão por empresas estatais públicas (item 13.13), assim interpretada pela própria entidade gerenciadora.

24. Entretanto, a própria EBSERH promoveu sua correção por meio de apostilamento de forma a harmonizar a redação da ata com a disciplina constante do Termo de Referência.

25. Destaco que o apostilamento não criou hipótese nova de adesão nem alterou as condições originalmente submetidas à disputa. A autorização para adesão por empresas estatais já constava do termo de referência que embasou a licitação, e a correção promovida teve por finalidade apenas restabelecer a coerência interna do procedimento e adequar a ata ao conteúdo efetivamente previsto no planejamento da contratação.

26. Não procede a objeção de que o apostilamento seria instrumento inidôneo para essa correção. O art. 206 do Regulamento de Compras e Contratos da EBSERH admite a apostila para a "correção de erro material em documento da contratação" (inciso VI) e a afasta para registros que caracterizem alteração da ata. Alteração haveria se o apostilamento introduzisse condição estranha ao instrumento convocatório. Não é o caso. O edital fixou a ordem de prevalência entre os documentos do certame: as disposições do Termo de Referência prevalecem sobre as do edital (item 16.10), e as do edital, sobre as dos demais anexos (item 16.11). A redação originária do item 4.1 da ata, ao omitir a exceção prevista no item 13.13 do Termo de Referência, já cedia, desde a origem, ao documento que sobre ela prevalecia; o apostilamento limitou-se a conformar a ata a esse documento, sem alteração do objeto, dos preços ou do fornecedor registrado.

27. Registro, por fim, que a EBSERH reconheceu a falha redacional que deu origem à controvérsia e informou estar aprimorando a redação de seus termos de referência e minutas de ata para eliminar antinomias e padronizar as regras de adesão, o que torna desnecessária, no caso, a expedição de comando a respeito (art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020).

28. A representante participou regularmente da licitação, sem impugnar tempestivamente a disciplina constante do Termo de Referência. A divergência existente entre esse instrumento e a redação da ARP somente foi comunicada à EBSERH pela adjudicatária, em 6/8/2025, após a conclusão do certame e culminou na correção formal da inconsistência por meio de apostilamento. Ademais, os autos não revelam que essa divergência redacional tenha influenciado a formulação das propostas, restringido a participação de interessados ou comprometido a obtenção de proposta mais vantajosa.

29. A circunstância de a representante ter sido a segunda classificada, com proposta 1,67% superior à vencedora, não altera essa conclusão: o Termo de Referência, com a exceção do item 13.13,

esteve à disposição de todos os licitantes nas mesmas condições, e eventual dúvida sobre o alcance das adesões era comum a todos e não foi objeto de impugnação.

30. Ademais, a adesão do Banco encontra respaldo no art. 66, § 1º, da Lei 13.303/2016, no art. 102, § 1º, do Regulamento de Compras e Contratos da EBSERH e nos arts. 109 e 145 do Regulamento de Licitações e Contratos do BNB, que admitem a utilização de atas de registro de preços por empresas estatais submetidas ao mesmo regime jurídico, e observou os limites quantitativos do art. 32 do Decreto 11.462/2023.

31. Por fim, quando da celebração do Contrato 296/2025, a redação vigente da ata já trazia expressamente a possibilidade de adesão por estatais públicas em razão do apostilamento promovido pela entidade gerenciadora. Assim, o aperfeiçoamento da contratação ocorreu sob a vigência de ato administrativo formalmente válido e dotado de presunção de legitimidade, não havendo elementos capazes de afastar essa presunção no caso concreto.

32. Não altera essa conclusão a circunstância, apontada pela representante, de a consulta do BNB à EBSERH (21/8/2025), o aceite da fornecedora (22/8/2025) e a aceitação da solicitação de adesão pela entidade gerenciadora (22/9/2025) terem precedido o apostilamento (21/10/2025). Como visto, a autorização apoiou-se no Termo de Referência, que prevalecia sobre a redação originária da ata; o apostilamento não constituiu a permissão, apenas a fez constar do instrumento. De todo modo, o vínculo contratual somente se aperfeiçoou quando a inconsistência já se encontrava formalmente corrigida, e não se identifica conduta do BNB que caracterize descumprimento consciente das regras então vigentes.28. Nesse contexto, não vejo afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tampouco nenhuma forma de ilegalidade apta a comprometer a validade da adesão realizada pelo Banco do Nordeste.

33. Também não prosperam as alegações relacionadas à vantajosidade da contratação e à compatibilidade técnica da solução adotada.

34. A representante sustenta, em síntese, que o BNB teria abandonado, sem justificativa técnica idônea, o planejamento anteriormente desenvolvido para realizar contratação própria, aderindo posteriormente à Ata de Registro de Preços 240/2025 da EBSERH, que contemplaria solução diversa daquela inicialmente concebida.

35. Os elementos constantes dos autos, contudo, não confirmam essa hipótese. O planejamento inicialmente desenvolvido pelo Banco teve origem na *Request* for *Proposal* (RFP) 2025-021, instrumento preliminar de consulta ao mercado destinado à obtenção de informações técnicas e estimativas de custos para subsidiar futuras contratações. Por sua própria natureza, a RFP não vinculava a Administração à realização de licitação com aquelas especificações, constituindo mecanismo voltado ao aperfeiçoamento do planejamento contratual.

36. A documentação produzida pela instituição evidencia que a decisão de aderir à Ata de Registro de Preços em comento não decorreu de simples abandono do planejamento anteriormente elaborado. Ao contrário, a contratação foi precedida de elaboração de ETP em que foram reavaliadas as suas necessidades operacionais, os custos das alternativas disponíveis e a vantajosidade da adesão, em conformidade com o art. 31 do Decreto 11.462/2023.

37. Essa análise levou em consideração, entre outros fatores, o processo de transformação digital vivenciado pelo BNB, a redução estrutural do volume de impressões e o histórico efetivo de utilização do parque de equipamentos; dessa forma, a solução originalmente prospectada se encontrava superdimensionada.

38. Nesse contexto, as diferenças apontadas pela representante entre a solução inicialmente cogitada e aquela posteriormente contratada decorreram de legítima revisão do planejamento, e não de alteração arbitrária do objeto. O redimensionamento do parque de equipamentos, a admissão da

tecnologia de impressão a jato de tinta corporativa e a flexibilização de determinadas especificações refletiram a atualização das premissas técnicas da contratação, em consonância com as diretrizes da Portaria SGD/MGI 370/2023, voltadas ao dimensionamento da solução segundo a demanda efetiva, à ampliação da competitividade e à prevenção da ociosidade de recursos. Na ausência de elementos que evidenciem ilegalidade, erro grosseiro ou prejuízo ao erário, não cabe ao Tribunal substituir a Administração na avaliação de escolhas técnicas devidamente motivadas.

39. Os elementos trazidos pela representante tampouco demonstram incompatibilidade entre a solução contratada e as demandas do Banco. Os autos demonstram que a contratação permaneceu voltada ao mesmo objeto essencial — a prestação de serviços de outsourcing de impressão —, tendo sido promovidos ajustes relacionados ao quantitativo e às características dos equipamentos, sem descaracterização da necessidade administrativa originalmente identificada.

40. Sob perspectiva econômica, igualmente não foram produzidos elementos capazes de afastar a conclusão alcançada pela unidade técnica quanto à vantajosidade da adesão. O Banco fundamentou sua decisão em estudo comparativo de custos, pesquisa realizada no Painel de Preços e no Portal Nacional de Contratações Públicas e análise das alternativas disponíveis, concluindo que a adesão à ata representava a solução mais econômica e aderente às suas necessidades operacionais; não se demonstra que a contratação decorrente da ata seja mais onerosa ou menos eficiente em relação às alternativas então existentes.

41. Assim, embora a representante discorde das escolhas técnicas efetuadas pela Administração, os autos nada revelam no sentido de se permitir chegar à conclusão pela ocorrência de favorecimento indevido, inadequação da solução contratada, sobrepreço ou violação aos princípios da economicidade e do planejamento.

42. Diversamente do que ocorre com as demais alegações, assiste razão a representante quanto à restrição indevida de acesso aos documentos que embasaram a contratação.

43. Os autos revelam que o Banco do Nordeste atribuiu caráter sigiloso à integralidade do processo administrativo que resultou na adesão à ARP 240/2025, bem como ao respectivo ETP, sob a justificativa de que os documentos possuiriam natureza interna ou conteriam informações protegidas por sigilo empresarial.

44. Tal providência não se mostra compatível com o princípio da publicidade, que norteia a atuação administrativa.

45. O ETP, as justificativas da contratação, as análises de vantajosidade e os demais documentos que compõem a fase de planejamento são essenciais à motivação do ato administrativo. Permitem verificar as razões que conduziram a Administração a escolher a solução contratada, possibilitando o exercício do controle social e institucional sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade da contratação.

46. Embora determinadas informações possam, em situações específicas, receber proteção jurídica adequada, eventual restrição de acesso deve limitar-se a informações efetivamente protegidas por hipótese legal de sigilo, assegurado o acesso à parte não sigilosa (art. 7º, § 2º, da Lei 12.527/2011). Não se admite, contudo, sigilo genérico e indiscriminado sobre a integralidade do processo administrativo, sobretudo quando a medida chega a impedir o acesso aos fundamentos que justificaram a contratação e inviabilizar o adequado exercício do controle social e institucional.

47. Tampouco socorre o Banco a alegação de que a restrição seria temporária e destinada a evitar vantagem informacional da representante. Nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 e do art. 20 do Decreto 7.724/2012, o acesso aos documentos preparatórios é assegurado a partir da edição do ato decisório que neles se fundamenta — e, segundo o próprio Banco, a negativa ocorreu no início de dezembro de 2025, quando o contrato já estava assinado. Eventual informação sensível, como os

preços ofertados por outras empresas na RFP, resolvia-se com a ocultação do trecho. Ademais, o próprio Banco já havia dado publicidade às suas necessidades de impressão ao divulgar a RFP 2025-021, o que enfraquece a alegação de que o planejamento da contratação teria caráter estratégico.

48. A impropriedade se torna ainda mais relevante no caso concreto porque uma das principais controvérsias suscitadas pela representante dizia respeito justamente às razões que levaram o Banco a aderir à ata de registro de preços e às premissas técnicas que fundamentaram essa escolha. A restrição integral de acesso aos documentos de planejamento dificultou a transparência da atuação administrativa e reduziu a possibilidade de escrutínio externo dos atos praticados.

49. Não obstante, a irregularidade identificada não possui gravidade suficiente para justificar a adoção de medidas sancionatórias ou de providências capazes de comprometer a execução contratual.

50. Não identifico evidências de dano ao erário, direcionamento da contratação, favorecimento indevido de licitantes ou comprometimento da competitividade do certame, tampouco restrição de acesso que tenha influenciado o resultado da contratação.

51. Nessas circunstâncias, mostra-se adequada e proporcional a expedição de ciência ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos da Resolução-TCU 315/2020, para que adote medidas internas destinadas a evitar a repetição de situações semelhantes, assegurando maior transparência aos processos de contratação futuros.

52. Diante desse contexto, considero adequada a solução proposta pela AudContratações.

53. Registro, por fim, que representação anteriormente formulada acerca da regularidade da adesão do BNB à ARP 240/2025 da EBSERH foi apensada aos presentes autos por meio do Acórdão 229/2026-Plenário diante da identidade substancial das questões de fato e de direito suscitadas e da conveniência da instrução conjunta, em observância aos princípios da economia processual, da racionalidade administrativa e da prevenção de decisões potencialmente conflitantes. Os elementos produzidos no feito correspondente àquele aresto foram igualmente considerados na presente análise, sem alteração das conclusões ora alcançadas.

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

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2613/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.914/2026-6.
1.1. Apenso: 000.735/2026-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43).
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Givaldo Barbosa Macedo Júnior (30.250/OAB-BA), Rayanna Silva Carvalho (9.005/OAB-PI) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Jackson James Olímpio Machado (14.657/OAB-CE), Evandson Marques Lima Barreto (39.955/OAB-CE) e outros, representando a CSF Serviços Digitais Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 296/2025, celebrado entre o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e a empresa Tecnoset Informática Produtos e Serviços Ltda., decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços 240/2025, gerenciada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH),

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 desta representação por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. considerar, no mérito, a presente representação parcialmente procedente e improcedente a do TC 000.735/2026-4 (apenso);

9.3. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelos representantes de ambos os processos tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.4. dar ciência ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no processo administrativo que redundou na celebração do Contrato 296/2025 para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. imposição de sigilo genérico e indevido à integralidade do processo administrativo e ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) que fundamentou a adesão à Ata de Registro de Preços 240/2025 da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, sob a alegação injustificada de sigilo empresarial e caráter puramente interno dos documentos, impedindo, dessa forma, o controle social e o exercício da ampla transparência, violando o princípio da publicidade, previsto no art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016, e o art. 7º, §§ 2º e 3º, da Lei 12.527/2011;

9.5. informar os termos desta deliberação à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB e aos representantes; e

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2613-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 006.011/2025-0
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA. ALEGAÇÃO DE MUNICÍPIOS COM NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS SUPERIOR AO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO MÉDIO DA REDE PÚBLICA. SOBRESTAMENTO ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DE INSPEÇÃO COM OBJETO COINCIDENTE. SUPERVENIÊNCIA DO ACÓRDÃO 663/2026-TCU-PLENÁRIO. CONSISTÊNCIA NUMÉRICA ENTRE O NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E O DE MATRÍCULAS. DISTORÇÕES ENTRE AS BASES DO SISTEMA GESTÃO PRESENTE E DO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. FRAGILIDADES OPERACIONAIS E CASOS PONTUAIS DE DESCONFORMIDADE COM OS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FALHAS SISTÊMICAS OU DE INDÍCIOS DE RESPONSABILIDADE DE GESTORES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES JÁ EXPEDIDAS AO MEC E AO MDS. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO À COMISSÃO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 20), com alguns ajustes de forma, cujas análises, conclusão e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 21 e 22).

2. Registro que a presente solicitação foi conhecida por meio do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, ocasião em que este Colegiado prestou as informações preliminares então disponíveis e sobrestou o processo até o julgamento de mérito da inspeção realizada no TC 005.592/2025-9, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo escopo abrange integralmente o objeto desta SCN. Sobrevindo o Acórdão 663/2026-TCU-Plenário, que apreciou o mérito daquela fiscalização, a unidade técnica elaborou a instrução a seguir transcrita:

"Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional instaurada em razão de requerimento oriundo da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício 006/2025-CFFC-P, de 9/4/2025, à peça 3) e motivada pela aprovação de requerimento do Deputado Evair Vieira de Melo por aquela comissão parlamentar (Requerimento 82/2025, à peça 4).

2. O parlamentar requerente pleiteia que este Tribunal de Contas da União ofereça esclarecimentos e medidas acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Programa Pé-de-Meia, em especial para que sejam respondidas as seguintes questões (peça 4, p. 1 e 2):

a) Existe processo de fiscalização ou auditoria em curso sobre a execução do Programa Pé-de-Meia, especialmente no que diz respeito à coerência entre o número de beneficiários e o número real de alunos matriculados nas redes públicas?

b) Quais mecanismos de controle estão sendo adotados para evitar fraudes, pagamentos indevidos ou inconsistências cadastrais nos dados utilizados pelo Ministério da Educação (MEC)?

c) O TCU identificou sobreposição de benefícios com outros programas sociais em desacordo com os critérios da Lei nº 14.818/2024?

d) Qual o valor total transferido até o momento e quais os municípios que apresentam maior divergência entre os dados do MEC e os dados fornecidos pelas secretarias de educação estaduais? Qual providência o TCU adotará para reverter a situação?

e) Há indícios de responsabilidade de gestores públicos ou de falhas sistêmicas que possam comprometer a legalidade, legitimidade e economicidade dos repasses realizados? Qual medida o TCU adotará para responsabilizar os abusos cometidos?

HISTÓRICO

3. Conforme registrado em instrução anterior (peça 12), verificou-se que os objetos da presente solicitação já se encontravam abrangidos no escopo da inspeção realizada no âmbito do TC 005.592/2025-9, razão pela qual se propôs o sobrestamento destes autos até a conclusão daquela inspeção, segundo item 9.5 do Acórdão 1988/2025-TCU-Plenário (relator Min. Jhonatan de Jesus).

4. Sobreveio o Acórdão 663/2026-TCU-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler), proferido nos autos do TC 005.592/2025-9, que examinou, de forma aprofundada, as questões suscitadas pelo Congresso Nacional, permitindo, assim, a apreciação conclusiva da presente SCN.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DA INSPEÇÃO REALIZADA (TC 005.592/2025-9)

5. A presente Solicitação do Congresso Nacional apresentou questionamentos específicos acerca da execução do Programa Pé-de-Meia, os quais guardam correspondência direta com as questões orientadoras da inspeção realizada no âmbito do TC 005.592/2025-9, permitindo concluir pelo atendimento integral da demanda.

6. Com efeito, a inspeção estruturou-se a partir de duas questões centrais: verificar a consistência entre o número de beneficiários e o número de matrículas no ensino médio, e avaliar a conformidade dos beneficiários com os critérios de elegibilidade do programa.

7. A primeira questão responde diretamente ao item “a” da SCN, que indaga sobre a coerência entre o número de beneficiários e o quantitativo de alunos matriculados. Sobre esse ponto, a fiscalização concluiu que há consistência numérica entre as bases do Censo Escolar e do Sistema Gestão Presente, afastando a hipótese de existência de pagamentos a beneficiários em quantidade superior ao universo de estudantes elegíveis.

8. Ainda no tocante a esse aspecto, os resultados da inspeção também esclarecem o item “d” da SCN, ao evidenciar que o volume de recursos fiscalizados, correspondente ao montante executado pelo programa no exercício de 2024, alcançou aproximadamente R$ 12,5 bilhões.

9. No que se refere às divergências entre os dados do Ministério da Educação e aqueles informados pelas secretarias estaduais de educação, foram identificados 56 municípios nos quais a quantidade de matrículas registrada no Sistema Gestão Presente superou em pelo menos 50% os dados oficiais do Censo da Educação Básica 2024, destacando-se os casos de Elísio Medrado (BA), com diferença de 197%, Santa Fé do Araguaia (TO), com 135%, e Goiás (GO), com 87%, sendo que o estado do Tocantins concentra a maior parte dessas ocorrências.

10. Em resposta a esse cenário, o TCU expediu recomendação ao MEC para o aprimoramento dos mecanismos de validação no âmbito do SGP, com a implementação de rotinas automatizadas de crítica e alertas para identificação de inconsistências relevantes nas informações prestadas pelas redes de ensino, de modo a complementar as ações já existentes de capacitação e comunicação com os entes federativos, fortalecendo a confiabilidade dos dados utilizados na gestão do programa (item 9.2.2 do

Acórdão 663/2026-TCU-Plenário).

11. A segunda questão, relativa à verificação da elegibilidade dos beneficiários, responde diretamente aos itens “b”, “c” e “e” da SCN, que tratam, respectivamente, dos mecanismos de controle, da eventual sobreposição de benefícios e da existência de falhas ou irregularidades na execução do programa.

12. No que se refere aos mecanismos de controle (item “b”), a inspeção evidenciou que o Ministério da Educação, em articulação com parceiros operacionais, tem implementado um conjunto de mecanismos com vistas a mitigar riscos de fraudes, pagamentos indevidos e inconsistências cadastrais no âmbito do Programa Pé-de-Meia.

13. Dentre as principais medidas, destaca-se a validação automática e simultânea de CPF no momento do registro ou atualização de estudantes no Sistema Gestão Presente, mediante cruzamento com a base da Receita Federal, verificando a consistência de informações como nome, data de nascimento, filiação e número do documento.

14. Adicionalmente, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financeiro, realiza filtros prévios à efetivação dos pagamentos, bloqueando créditos para CPFs irregulares ou associados a óbitos. Há, ainda, rotinas de verificação realizadas pela CEF que suspendem benefícios em casos de registro de falecimento nas matrículas, considerando informações provenientes da Receita Federal no momento do processamento das folhas de pagamento, bem como a verificação de elegibilidade, realizada pelo MEC, por meio do cruzamento com os dados do Cadastro Único no marco temporal estipulado para cada exercício, a fim de aferir critérios de renda e vulnerabilidade.

15. Complementarmente, o MEC desenvolve ações estruturantes de caráter preventivo, como a disponibilização de guias operacionais, capacitação contínua de gestores locais e realização de visitas técnicas às redes com maior incidência de inconsistências.

16. Não obstante esses avanços, a inspeção apontou fragilidades na validação contínua das informações, o que ensejou recomendações para o aprimoramento dos controles atualmente adotados (itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário).

17. Quanto à eventual sobreposição indevida de benefícios (item “c”), foram identificados casos pontuais de desconformidade, especialmente envolvendo beneficiários pertencentes a famílias unipessoais que também recebem Bolsa Família, em desacordo com a legislação. Para sanar esse problema, o TCU determinou que o Ministério da Educação avalie esses casos e, confirmada a elegibilidade indevida, tome as providências não apenas para suspender os pagamentos e bloquear os recursos depositados, mas também para exigir a devolução dos recursos recebidos acumuladamente em desacordo com a Lei 14.818/2024 (item 9.3.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário).

18. No que diz respeito à existência de falhas sistêmicas ou responsabilidade de gestores (item “e”), a inspeção não identificou irregularidades de natureza estrutural capazes de comprometer a legalidade, legitimidade ou economicidade dos repasses, embora tenha apontado fragilidades operacionais, especialmente relacionadas à qualidade e governança dos dados, que motivaram a expedição de determinações e recomendações ao Ministério da Educação e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

19. As inconsistências identificadas atingem parcela reduzida de beneficiários, considerando o universo do programa, o que indica necessidade de aprimoramento dos controles internos, sem caracterizar falhas sistêmicas ou prejuízo aos objetivos da política pública.

20. Dessa forma, verifica-se que todos os quesitos formulados na presente Solicitação do Congresso Nacional foram objeto de análise específica no âmbito da inspeção realizada no TC 005.592/2025-9, cujos resultados permitem oferecer resposta conclusiva e tecnicamente fundamentada à demanda parlamentar.

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

21. Registro dos benefícios potenciais do controle, nos termos da Portaria Segecex 37/2018:

a) a demanda revelou indícios de irregularidades que foram tratados no escopo da Inspeção no Programa Pé-de-

Meia (TC 005.592/2025-9). Para resolver as fragilidades identificadas nos mecanismos de controle do programa, foram expedidas determinações e recomendações ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no âmbito do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário, as quais serão monitoradas. Espera-se que o encaminhamento neste processo gere o impacto de reafirmar o exercício da competência constitucional do TCU, ao responder adequadamente às demandas do Congresso Nacional, promovendo segurança jurídica e eficiência na atuação do controle externo.

CONCLUSÃO

22. À luz dos resultados da inspeção realizada no TC 005.592/2025-9, verifica-se que a presente Solicitação do Congresso Nacional foi devidamente atendida, tendo sido objeto de fiscalização específica que examinou, de forma abrangente, os aspectos suscitados.

23. As análises empreendidas permitiram afastar as principais inconsistências apontadas quanto ao quantitativo de beneficiários, ao tempo em que evidenciaram fragilidades operacionais e casos pontuais de desconformidade com os critérios de elegibilidade, já objeto de medidas corretivas e recomendações por parte da Corte.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **considerar integralmente atendida** a presente Solicitação do Congresso, nos termos do art. 17, § 2º, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

b) em complemento às informações prestadas pelo Acórdão 1988/2025-TCU-Plenário, **encaminhar** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento à presente Solicitação do Congresso Nacional, cópia do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, que tratam da Inspeção no Programa Pé-de-Meia (TC 005.592/2025-/9), nos termos do art. 17 da Resolução TCU 215/2008, inciso IV, destacando-se que:

b.1) no que se refere à coerência entre o número de beneficiários e o número real de alunos matriculados nas redes públicas, a inspeção concluiu que há consistência numérica entre as bases do Censo Escolar e do Sistema Gestão Presente, afastando a hipótese de existência de pagamentos a beneficiários em quantidade superior ao universo de estudantes elegíveis;

b.2) no que se refere ao valor total transferido até o momento do encaminhamento da Solicitação do Congresso Nacional e aos municípios que apresentam maior divergência entre os dados do MEC e os dados fornecidos pelas secretarias de educação estaduais, o volume de recursos fiscalizados na inspeção correspondeu ao montante executado pelo programa no exercício de 2024, aproximadamente R$ 12,5 bilhões, e foram identificados 56 municípios nos quais a quantidade de matrículas registrada no Sistema Gestão Presente superou em pelo menos 50% os dados oficiais do Censo da Educação Básica 2024, destacando-se os casos de Elísio Medrado (BA), com diferença de 197%, Santa Fé do Araguaia (TO), com 135%, e Goiás (GO), com 87%, sendo que o estado do Tocantins concentra a maior parte dessas ocorrências; em resposta, o TCU recomendou ao MEC o aprimoramento dos mecanismos de validação do SGP, incluindo rotinas automatizadas de crítica e alertas para inconsistências, de modo a complementar as ações já existentes de capacitação e comunicação com os entes federativos, visando fortalecer a confiabilidade dos dados utilizados na gestão do programa, conforme o item 9.2.2 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário;

b.3) no que se refere aos mecanismos de controle, a inspeção evidenciou que o Ministério da Educação tem implementado um conjunto de mecanismos com vistas a mitigar riscos de fraudes, pagamentos indevidos e inconsistências cadastrais no âmbito do Programa Pé-de-Meia, e as fragilidades identificadas ensejaram recomendações para o aprimoramento dos controles atualmente adotados, conforme itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário;

b.4) no que se refere à eventual sobreposição de benefícios, a inspeção identificou casos pontuais de desconformidade, especialmente envolvendo beneficiários pertencentes a famílias unipessoais que também recebem Bolsa Família, em desacordo com a legislação, o que resultou em determinação para que o Ministério da Educação avalie esses casos e, confirmada a elegibilidade indevida, tome as providências não apenas para suspender os pagamentos e bloquear os recursos depositados, mas também para exigir a devolução dos recursos

recebidos acumuladamente em desacordo com a Lei 14.818/2024, segundo o item 9.3.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário;

b.5) no que se refere à existência de falhas sistêmicas ou responsabilidade de gestores, a inspeção não identificou irregularidades de natureza estrutural capazes de comprometer a legalidade, legitimidade ou economicidade dos repasses;

c) arquivar os presentes autos."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Deputado João Carlos Bacelar Batista, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício 006/2025-CFFC-P, de 9/4/2025), decorrente do Requerimento 82/2025, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, acerca de possíveis irregularidades no Programa Pé-de-Meia, com destaque para a alegação de que haveria municípios com número de beneficiários superior ao de alunos matriculados no ensino médio da rede pública.

2. A fim de elucidar a questão, a comissão parlamentar formulou os seguintes questionamentos:

"a) Existe processo de fiscalização ou auditoria em curso sobre a execução do Programa Pé-de-Meia, especialmente no que diz respeito à coerência entre o número de beneficiários e o número real de alunos matriculados nas redes públicas?

b) Quais mecanismos de controle estão sendo adotados para evitar fraudes, pagamentos indevidos ou inconsistências cadastrais nos dados utilizados pelo Ministério da Educação (MEC)?

c) O TCU identificou sobreposição de benefícios com outros programas sociais em desacordo com os critérios da Lei 14.818/2024?

d) Qual o valor total transferido até o momento e quais os municípios que apresentam maior divergência entre os dados do MEC e os dados fornecidos pelas secretarias de educação estaduais? Qual providência o TCU adotará para reverter a situação?

e) Há indícios de responsabilidade de gestores públicos ou de falhas sistêmicas que possam comprometer a legalidade, legitimidade e economicidade dos repasses realizados? Qual medida o TCU adotará para responsabilizar os abusos cometidos?"

3. A presente solicitação foi conhecida por este Tribunal mediante o Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008.

4. Naquela oportunidade, o objeto desta SCN se encontrava integralmente abrangido pelo escopo da inspeção realizada no âmbito do TC 005.592/2025-9, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, originada de seis representações de parlamentares federais fundadas na mesma reportagem jornalística que motivou o requerimento ora em exame (TCs 003.839/2025-7, 004.201/2025-6, 005.591/2025-2, 005.497/2025-6, 005.954/2025-8 e 005.592/2025-9, com apensamento dos cinco primeiros ao último). Por essa razão, este Colegiado considerou a solicitação parcialmente atendida, prestou as informações preliminares então disponíveis, estendeu ao processo conexo os atributos de urgência e tramitação preferencial e sobrestou o presente processo até o julgamento de mérito daquela fiscalização.

5. Sobreveio, então, o Acórdão 663/2026-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 005.592/2025-9, por meio do qual este Tribunal conheceu daquela representação e das que lhe foram apensadas, considerando-as, no mérito, parcialmente procedentes, e expediu determinações e recomendações ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Com o julgamento de mérito daquela fiscalização — que

examinou, de forma aprofundada, as questões suscitadas pelo Congresso Nacional —, superou-se a condição que motivara o sobrestamento, viabilizando a apreciação conclusiva destes autos.

6. Diante desse novo cenário, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) propõe considerar integralmente atendida a presente SCN, encaminhar à comissão solicitante cópia do referido acórdão e arquivar os autos.

7. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

8. Acolho os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que seguem, e passo a destacar, em relação a cada um dos questionamentos parlamentares, as conclusões alcançadas na fiscalização.

9. O primeiro deles (item "a") diz respeito à coerência entre o número de beneficiários e o número real de alunos matriculados na rede pública. A inspeção concluiu pela consistência numérica entre o quantitativo de beneficiários do Programa Pé-de-Meia e o universo de estudantes matriculados no ensino médio público, apurada por município com base nas matrículas registradas ao longo de 2024, não tendo sido identificado município em que o número de beneficiários superasse o de matrículas. Nos três municípios citados na reportagem que deu origem ao requerimento — Riacho de Santana/BA, Porto de Moz/PA e Natalândia/MG —, os beneficiários representaram, respectivamente, 82%, 74% e 59% das matrículas registradas no Sistema Gestão Presente (SGP), proporção que se mantém inferior ao total de matrículas mesmo quando adotados os dados do Censo da Educação Básica 2024.

10. Essa conclusão não afasta, contudo, as distorções identificadas entre as próprias bases de matrículas — o SGP e o Censo da Educação Básica 2024 —, que constituíram achado específico da fiscalização e serão examinadas adiante, no item "d".

11. Registro, ainda, em atenção à indagação sobre a existência de fiscalizações em curso, que outros aspectos do programa foram apreciados por este Tribunal em processos distintos. A execução orçamentária e financeira do Pé-de-Meia, à luz do art. 167 da Constituição Federal e do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi examinada no TC 024.312/2024-0 (Acórdão 2.261/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes), posteriormente apensado ao TC 025.632/2024-8, auditoria operacional sobre programas custeados com recursos que transitam fora do Orçamento Geral da União (Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas). A implantação do SGP, por sua vez, foi objeto de acompanhamento no TC 008.418/2025-0 (Acórdão 949/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia).

12. Quanto aos mecanismos de controle (item "b"), a fiscalização evidenciou que o Ministério da Educação, em articulação com parceiros operacionais, tem implementado conjunto de medidas destinadas a mitigar riscos de fraudes, pagamentos indevidos e inconsistências cadastrais, entre as quais se destacam a validação automática e simultânea do CPF no momento do registro ou da atualização de estudantes no SGP, mediante cruzamento com a base da Receita Federal; os filtros prévios realizados pela Caixa Econômica Federal antes da efetivação dos pagamentos, com bloqueio de créditos para CPFs irregulares ou associados a óbitos; e a verificação de elegibilidade por cruzamento com o Cadastro Único (CadÚnico), no marco temporal estipulado para cada exercício, a fim de aferir os critérios de renda e vulnerabilidade.

13. Não obstante esses avanços, a inspeção apontou fragilidades na validação contínua das informações — a exemplo do modelo de aferição do critério de renda apenas em datas de corte anuais, sem reavaliações periódicas —, o que ensejou recomendações para o aprimoramento dos controles atualmente adotados, entre elas a checagem periódica da regularidade do CPF, inclusive quanto a óbitos, e da renda familiar dos beneficiários ao longo do ano, nos termos dos subitens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário.

14. No tocante a eventual sobreposição de benefícios (item "c"), esclareço, de início, que a percepção simultânea do Pé-de-Meia e do Bolsa Família não é, em si, vedada; ao contrário, os estudantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família têm prioridade na concessão do incentivo. A vedação alcança tão somente os integrantes de famílias unipessoais, cuja elegibilidade é afastada pela legislação de regência, nos termos do art. 3º, § 1º, do Decreto 11.901/2024.

15. Foi nessa situação específica que a fiscalização identificou desconformidades pontuais, envolvendo 1.222 beneficiários. Para saná-las, este Tribunal determinou ao Ministério da Educação que avaliasse tais ocorrências e que, em se confirmando a elegibilidade indevida, adotasse providências não apenas para suspender os pagamentos e bloquear os recursos depositados, mas também para exigir a devolução dos valores recebidos acumuladamente com o Bolsa Família, em desacordo com o art. 3º, § 3º, inciso II, da Lei 14.818/2024 (subitem 9.3.4).

16. Relativamente ao item "d", que indaga sobre o valor total transferido e sobre os municípios com maior divergência de dados, cabe, quanto ao aspecto financeiro, distinguir dois montantes de natureza diversa. O volume de recursos fiscalizados na inspeção, de aproximadamente R$ 12,5 bilhões, corresponde ao investimento no programa em 2024 informado pelo Ministério da Educação, valor compatível com os recursos aportados naquele exercício ao Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), e não com os incentivos pagos. Já os incentivos efetivamente pagos aos estudantes foram objeto da informação preliminar prestada nestes autos por meio do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, segundo a qual as saídas do Fipem para o custeio dos incentivos alcançaram R$ 12.195.305.484,94 até junho de 2025, dos quais R$ 5.679.862.916,99 em 2024.

17. A propósito, o subitem 9.2.5 daquele acórdão, ao comunicar esse montante à comissão solicitante, consignou "aproximadamente R$ 12,2 milhões", quando o correto, conforme o relatório e o voto que o fundamentaram, é R$ 12,2 bilhões. Trata-se de evidente inexatidão material, que cabe corrigir de ofício — para que, onde se lê "R$ 12,2 milhões", leia-se "R$ 12,2 bilhões" —, sem alteração do mérito daquela deliberação e com a devida comunicação à comissão, sobretudo porque o dado incorreto lhe foi formalmente transmitido.

18. Quanto aos municípios com maior divergência de dados, as informações do MEC são precisamente as prestadas pelas redes de ensino por meio do SGP, de modo que a divergência apurada na inspeção se dá entre esse sistema e o Censo da Educação Básica 2024. Foram apontados 56 municípios nos quais a quantidade de matrículas registrada no SGP superou em pelo menos 50% os dados oficiais do Censo, com destaque para Elísio Medrado (BA), com diferença de 197%, Santa Fé do Araguaia (TO), com 135%, e Goiás (GO), com 87%, concentrando-se no estado do Tocantins a maior parte dessas ocorrências (39 dos 56 municípios) — diferenças que o próprio Ministério atribuiu, nos casos de Elísio Medrado (BA) e dos municípios tocantinenses, a erros no envio das informações pelas secretarias estaduais de educação.

19. Em resposta a esse cenário, o Tribunal recomendou ao MEC o aprimoramento dos mecanismos de validação no âmbito do SGP, com a implementação de rotinas automatizadas de crítica e alertas para identificação de inconsistências relevantes nas informações prestadas pelas redes de ensino (subitem 9.2.2). A medida complementa as ações de capacitação e comunicação já desenvolvidas junto aos entes federativos e tende a fortalecer a confiabilidade dos dados utilizados na gestão do programa. Recomendou-se, ainda, o aperfeiçoamento da divulgação de informações desagregadas sobre matrículas e beneficiários, por mês e por município, em prol da transparência e do controle social (subitem 9.2.1).

20. Por fim, quanto à existência de falhas sistêmicas ou de responsabilidade de gestores (item "e"), a inspeção, no escopo examinado — consistência dos dados de matrícula e conformidade dos beneficiários aos critérios de elegibilidade —, não detectou irregularidades de natureza estrutural

capazes de comprometer a legalidade, a legitimidade ou a economicidade dos repasses, tampouco elementos que, nas análises até então efetuadas, indicassem ações ou omissões de agentes públicos determinantes para a concessão indevida de benefícios.

21. Essa última conclusão, todavia, está circunscrita ao estágio atual da apuração. O Acórdão 663/2026-TCU-Plenário determinou ao Ministério da Educação que informe a este Tribunal as providências adotadas e os resultados obtidos no cumprimento das determinações (subitem 9.3.6), oportunidade em que poderão ser examinados os casos concretos e as circunstâncias em que se deram as aprovações específicas de benefícios, viabilizando nova análise quanto à eventual responsabilidade dos gestores.

22. Não obstante a ausência de falhas estruturais, foram encontradas fragilidades operacionais, especialmente relacionadas à qualidade e à governança dos dados, que motivaram a expedição de determinações e recomendações ao MEC e ao MDS. Entre as medidas, incluem-se a suspensão de pagamentos irregulares, o bloqueio de recursos e a devolução de valores pagos indevidamente, quando confirmada a inelegibilidade. No caso dos quatro beneficiários cujas responsáveis familiares foram nominalmente identificadas na reportagem, determinou-se ainda a apuração de eventual má-fé na prestação de informações ao CadÚnico, com o consequente ressarcimento ao erário, se for o caso, e o encaminhamento de cópia da deliberação ao Ministério Público Federal para as providências de sua alçada.

23. As inconsistências detectadas totalizam menos de 20 mil ocorrências, parcela inferior a 0,5% dos cerca de 4 milhões de estudantes atendidos pelo programa. Entre elas, destacam-se o registro de 2.712 beneficiários associados a CPFs de pessoas falecidas, dos quais 43 correspondentes a óbitos ocorridos entre 2009 e 2023, portanto anteriores ao início do programa, e os demais a óbitos verificados em 2024 e 2025, no curso de sua execução; a identificação, a partir da atualização cadastral de fevereiro de 2025, de 12.877 estudantes com renda familiar per capita superior ao limite considerado na análise, em universo que abrangeu tanto beneficiários de 2024 quanto ingressantes de 2025; e os 1.222 casos de acumulação vedada com o Bolsa Família, restritos, como visto, a integrantes de famílias unipessoais. O cenário aponta, portanto, a necessidade de aprimoramento dos controles internos, sem caracterizar falhas sistêmicas ou prejuízo aos objetivos da política pública.

24. Em suma, todos os quesitos formulados na presente Solicitação do Congresso Nacional foram objeto de análise específica no âmbito da inspeção realizada no TC 005.592/2025-9, cujos resultados permitem oferecer resposta conclusiva e tecnicamente fundamentada à demanda parlamentar. Os exames empreendidos afastaram a alegação central relativa ao quantitativo de beneficiários, ao mesmo tempo em que evidenciaram distorções entre as bases de matrículas, fragilidades operacionais e casos pontuais de desconformidade com os critérios de elegibilidade, já objeto de medidas corretivas e recomendações, cujo cumprimento será monitorado por este Tribunal.

25. Anoto, ainda, que, por meio do subitem 9.8.2 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário, foi determinado o encaminhamento de cópia da deliberação ao presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, antecipando o atendimento à presente solicitação. Cabe agora, portanto, formalizar, nestes autos, o atendimento integral da SCN, comunicando à comissão solicitante o teor desta deliberação, acompanhada das deliberações mencionadas no § 11, em complemento às informações prestadas pelo Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17 da Resolução-TCU 215/2008.

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 23 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2614/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.011/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional encaminhada pelo Deputado João Carlos Bacelar Batista, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 006/2025-CFFC-P, de 9/4/2025, decorrente do Requerimento 82/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, acerca de possíveis irregularidades no Programa Pé-de-Meia,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. levantar o sobrestamento do processo, determinado pelo subitem 9.5 do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em complemento ao Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário e em resposta aos quesitos do Requerimento 82/2025-CFFC, que:

9.2.1. quanto à existência de fiscalização e à coerência entre beneficiários e matrículas, o Tribunal realizou inspeção específica no Programa Pé-de-Meia (TC 005.592/2025-9, Acórdão 663/2026-TCU-Plenário), que concluiu pela consistência numérica entre o quantitativo de beneficiários e o universo de estudantes matriculados no ensino médio público, não tendo sido identificado município em que o número de beneficiários superasse o de matrículas, sem prejuízo das distorções apuradas entre as bases de matrículas do Sistema Gestão Presente (SGP) e do Censo da Educação Básica 2024, tratadas no subitem 9.2.5 desta deliberação; registra-se, ainda, que outros aspectos do programa foram apreciados nos TCs 024.312/2024-0 (Acórdão 2.261/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes), 025.632/2024-8 (Acórdão 1.372/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas) e 008.418/2025-0 (Acórdão 949/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia);

9.2.2. em relação aos mecanismos de controle, o Ministério da Educação adota medidas como validação automática de CPF junto à Receita Federal, filtros prévios aos pagamentos pela Caixa Econômica Federal e cruzamento com o Cadastro Único, tendo o Tribunal expedido recomendações para aprimorar a validação contínua dessas informações, inclusive mediante checagens periódicas da regularidade do CPF e da renda familiar ao longo do ano (subitens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário);

9.2.3. no tocante à sobreposição de benefícios, a percepção simultânea do Pé-de-Meia e do Bolsa Família é vedada apenas aos integrantes de famílias unipessoais, hipótese em que foram identificados 1.222 beneficiários, tendo sido expedida determinação para que, confirmada a inelegibilidade, sejam suspensos os pagamentos, bloqueados os recursos e exigida a devolução dos valores recebidos acumuladamente com o Bolsa Família, em desacordo com o art. 3º, § 3º, inciso II, da Lei 14.818/2024 (subitem 9.3.4 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário);

9.2.4. quanto ao aspecto financeiro, o volume de recursos fiscalizados na inspeção foi de aproximadamente R$ 12,5 bilhões, valor do investimento no programa em 2024 informado pelo Ministério da Educação, compatível com os recursos aportados naquele exercício ao Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), ao passo que os incentivos efetivamente pagos aos estudantes, correspondentes às saídas do Fipem, já informados por meio do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, alcançaram R$ 12.195.305.484,94 até junho de 2025, dos quais R$ 5.679.862.916,99 em 2024;

9.2.5. relativamente às divergências de dados, as informações do Ministério da Educação são as prestadas pelas próprias redes de ensino por meio do SGP, e foram identificados 56 municípios em que as matrículas registradas nesse sistema superaram em pelo menos 50% os dados do Censo da Educação Básica 2024, com destaque para Elísio Medrado/BA, com diferença de 197%, Santa Fé do Araguaia/TO, com 135%, e Goiás/GO, com 87%, e com concentração de 39 ocorrências no Estado do Tocantins, tendo o Tribunal recomendado o aprimoramento dos mecanismos de validação e de transparência dos dados do programa (subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário);

9.2.6. acerca das falhas sistêmicas e da responsabilidade de gestores, a inspeção, no escopo examinado — consistência dos dados de matrícula e conformidade dos beneficiários aos critérios de elegibilidade —, não identificou irregularidades de natureza estrutural capazes de comprometer a legalidade, a legitimidade ou a economicidade dos repasses, tampouco, nas análises até então efetuadas, elementos que indicassem ações ou omissões de agentes públicos determinantes para a concessão indevida de benefícios, sem prejuízo de nova análise quanto à responsabilidade dos gestores à vista dos resultados das providências determinadas ao Ministério da Educação (subitem 9.3.6 do Acórdão 663/2026-TCU-Plenário); as inconsistências constatadas alcançam menos de 0,5% dos cerca de 4 milhões de estudantes atendidos e já foram objeto de determinações corretivas, inclusive de devolução de valores pagos indevidamente, e, nos quatro casos específicos apontados na reportagem, de apuração de eventual má-fé de responsáveis familiares na prestação de informações ao Cadastro Único, com encaminhamento de cópia da deliberação ao Ministério Público Federal;

9.3. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem como dos Acórdãos 663/2026, 949/2026 e 2.261/2026-TCU-Plenário, com os respectivos relatórios e votos, e dos Acórdãos 1.372/2026 e 1.887/2026-TCU-Plenário;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17 da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. corrigir, de ofício, o erro material constante do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.988/2025-TCU-Plenário, para que, onde se lê “aproximadamente R$ 12,2 milhões”, leia-se “aproximadamente R$ 12,2 bilhões”, mantidos os demais termos daquela deliberação;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2614-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 008.646/2026-0
Natureza: Representação.
Interessados/Responsáveis: não há.
Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Representação legal: Elaine Nogueira da Silva (29.371/OAB-DF), representando a R5 Inteligência Digital Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. PREGÃO ELETRÔNICO 90008/2026. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE EM RAZÃO DE DIVERGÊNCIAS NA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE INGRESSO COMO PARTE INTERESSADA. DEFERIMENTO DE ACESSO ÀS PEÇAS NÃO SIGILOSAS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 50), que contou com a anuência de seu dirigente (peças 51):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de representação, com pedido de cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90008/2026 sob a responsabilidade de Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, com valor estimado sigiloso, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para apoio à supervisão, validação, automação, monitoramento e documentação de modelos internos, incluindo modelos baseados em Inteligência Artificial (IA) – peça 5, p. 4.

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) Situação: em fase de recursos (peça 49).

b) A licitação em tela não envolve registro de preço.

c) Ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.

d) Não houve pedido de impugnação do edital.

4. O representante alega, em suma, a desclassificação indevida da sua proposta.

5. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças. 1, 4-28 e 31-40.

6. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa de há possibilidade de dando ao erário.

7. Foram registradas solicitações adicionais de ingresso como parte interessada, sustentação oral e acesso aos autos (peça 48).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

9. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de orçamento próprio do BNB.

10. Além disso, R5 Inteligência Digital Ltda., cuja qualificação é licitante, tendo como procuradora Elaine Nogueira da Silva, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU.

11. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de dano ao erário.

12. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

13. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no *caput* do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que já é possível, com os elementos constantes dos autos, analisar definitivamente a questão central trazida pelo representante.

EXAME TÉCNICO

I.. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

15. Está configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado.

I.2. Perigo da demora reverso

16. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não foram colacionados nos autos elementos permitam a análise.

I.3. Plausibilidade jurídica

17. A representante R5 Inteligência Digital Ltda. insurge-se contra sua desclassificação no Pregão Eletrônico 90008/2026, promovido pelo BNB. A proposta da R5 foi desclassificada na fase de julgamento, após diligências destinadas ao saneamento da planilha de custos e formação de preços. A irregularidade alegada pelo representante, em essência, é a desclassificação indevida de sua proposta. Os demais argumentos desenvolvidos na representação servem como fundamentos para sustentar essa tese principal (peça 1, p. 3-5).

18. Quanto à rubrica de FGTS, a R5 afirma que o percentual de 4% exigido pelo edital incorporaria parcela associada à contribuição social adicional de 10% prevista na LC 110/2001, posteriormente extinta pela Lei 13.932/2019. Segundo sua tese, o percentual correto seria 3,2%, correspondente à multa de 40% sobre os depósitos mensais de FGTS de 8%. Assim, a diferença de 0,8 ponto percentual entre 4% e 3,2% equivaleria à contribuição social extinta, que não poderia mais compor a planilha (peça 1, p. 9-10).

19. A representante também invoca Orientação do MGI, que, segundo afirma, recomendaria a exclusão da contribuição social de 10% sobre o FGTS em novas contratações. Para a R5, a existência dessa orientação administrativa reforçaria que a sua interpretação não seria isolada ou oportunista, mas aderente ao entendimento oficial do sistema federal de compras (peça 1, p. 9-10).

20. A R5 argumenta que o BNB não teria enfrentado materialmente essa tese jurídica. Segundo a empresa, o Banco limitou-se a afirmar que o edital não havia sido retificado e que, por isso, permaneceria vinculado ao percentual mínimo de 4%. Para a representante, essa motivação seria insuficiente, pois a Administração deveria ter explicado qual seria a base jurídica atual da exigência do percentual de 4%, especialmente diante da extinção da contribuição social adicional (peça 1, pp. 10-11).

21. No tocante ao aviso prévio trabalhado, a representante afirma que apresentou memória própria de cálculo e que o BNB não demonstrou que a divergência em relação ao percentual editalício de 1,94% comprometeria a exequibilidade global da proposta. Alega que eventual diferença de provisionamento não poderia gerar desclassificação automática, sem exame do preço global e sem demonstração de subdimensionamento real das obrigações trabalhistas (peça 1, p. 15-16).

22. Outro argumento da R5 é o de que a sua desclassificação teria violado os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa. Segundo a representante, a manutenção do percentual de 4% na rubrica de FGTS poderia contaminar não apenas sua proposta, mas o próprio orçamento estimativo, os lances, as propostas subsequentes e a futura execução contratual, criando risco de sobrepreço (peça 1, p. 11-13).

23. A empresa também afirma que haveria contradição entre os esclarecimentos prestados pelo BNB no certame e o julgamento da sua proposta. Segundo a representante, em outros pontos o Banco teria admitido a consideração da legislação vigente e das premissas materiais das licitantes; porém, no caso da rubrica de FGTS, teria recusado aplicar a mesma lógica, adotando leitura estritamente literal do edital (peça 1, p. 17-18).

24. Considerando a possibilidade de solucionar a irregularidade antes da atuação por parte desta Corte de Contas, foi realizada a reunião técnica entre esta Unidade Técnica, a Secretaria do TCU no Estado do Ceará (SEC-CE) e a unidade jurisdicionada (UJ), intitulada ‘Diálogo Colaborativo em Contratações Públicas’, no âmbito do projeto piloto instituído pela Ordem de Serviço - Sejus 3/2025.

25. A aludida reunião gerou o resumo executivo constante da peça 41, tendo a UJ apresentado posteriormente os esclarecimentos consignados no documento às peças 42 e 43.

Manifestação do BNB

26. O BNB afirma que a desclassificação da R5 decorreu de descumprimento objetivo e reiterado de exigências editalícias essenciais e isonômicas, após múltiplas diligências saneadoras. Sustenta que não houve ilegalidade, restrição à competitividade ou violação aos princípios licitatórios, mas observância ao instrumento convocatório e à jurisprudência do TCU (peça 42, p. 1).

27. O Banco esclarece que o certame tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados para apoio à supervisão, validação, automação, monitoramento e documentação de modelos internos, inclusive modelos baseados em inteligência artificial. Informa que a manifestação foi apresentada em caráter colaborativo, com fundamento na cooperação institucional, boa-fé objetiva e transparência (peça 42, p. 1).

28. O BNB destaca que é sociedade de economia mista submetida à Lei 13.303/2016, aos princípios do art. 37 da Constituição Federal e à jurisprudência do TCU. Afirma possuir estrutura de governança, controles internos, *compliance* e gestão de riscos voltados à integridade, à transparência e à responsabilidade (peça 42, p. 1-2).

29. Quanto ao certame, informa que o valor estimado da contratação foi de R$ 17.281.072,78 e que a disputa contou com 26 licitantes. A sessão pública ocorreu em 13/3/2026. As duas primeiras colocadas apresentaram propostas de R$ 103.250,00 e R$ 5.000.000,00, consideradas manifestamente inexequíveis, e foram excluídas após oportunidade de reafirmação dos valores (peça 42, p. 3).

30. A R5, terceira colocada, apresentou proposta inicial de R$ 12.500.000,00, posteriormente reduzida para R$ 12.488.000,00 na fase de lances. Após negociação e ajustes, a proposta final chegou a R$ 12.449.946,67. Em seguida, a licitante foi convocada a apresentar proposta ajustada e documentação complementar, no prazo de 24 horas (peça 42, p. 3).

31. O BNB afirma que a proposta e a planilha da R5 foram encaminhadas à área demandante para análise técnica, conforme o subitem 12.11 do edital. A área técnica identificou inconsistências e solicitou diligências. Segundo o Banco, foram concedidas seis oportunidades (peças 9-14) formais de ajuste da planilha, sem majoração do preço (peça 42, p. 3-4).

32. Mesmo após essas oportunidades, remanesceram inconsistências relativas aos percentuais da multa do FGTS e da indenização do aviso prévio no primeiro ano. O BNB sustenta que tais percentuais constavam da planilha de encargos sociais e eram aplicáveis de forma uniforme a todos os licitantes. A R5, entretanto, teria se recusado a ajustá-los, apresentando manifestações formais para justificar a manutenção de seus próprios percentuais (peça 42, p. 4).

33. Quanto ao FGTS, o Banco rejeita a premissa da representante. Afirma que o percentual de 4% não decorre da manutenção da contribuição social adicional de 10% extinta pela Lei 13.932/2019, mas de racional próprio de cálculo. Segundo o BNB, os 3,2% correspondem à multa de 40% sobre o FGTS, mas há reflexos adicionais da multa sobre férias com 1/3 do salário, aviso prévio, 13º salário e aviso prévio indenizado, totalizando 3,90%, arredondados para 4% (peça 42, p. 4).

34. O Banco explica que férias gozadas, aviso prévio e 13º salário sofrem incidência de FGTS e, por isso, os respectivos depósitos integram a base de cálculo da multa de 40% nas rescisões sem justa causa. Dessa forma, o percentual de 4% não corresponderia à contribuição social extinta, mas à composição estimada do custo efetivo da multa rescisória sobre a totalidade dos depósitos de FGTS incidentes no contrato de trabalho (peça 42, p. 4-5).

35. Quanto ao aviso prévio, o BNB informa que a R5 questionou a obrigatoriedade do percentual de 1,94% no primeiro ano de vigência contratual, alegando tratar-se de rubrica estimativa e que sua metodologia própria refletiria melhor sua baixa rotatividade de pessoal. O Banco, contudo, sustenta que o percentual constava expressamente do edital e era aplicado de forma isonômica (peça 42, p. 5).

36. O BNB acrescenta que os percentuais estipulados são retidos em conta vinculada por ocasião dos pagamentos mensais e liberados apenas quando há efetiva configuração de rescisão contratual dos profissionais terceirizados. Ao final do contrato, após comprovadas as quitações trabalhistas, eventual saldo remanescente é liberado ao contratado (peça 42, p. 5).

37. O Banco ressalta que o edital e seus anexos foram publicados no Compras.gov e no sítio eletrônico do BNB, com prazo de 15 dias úteis de publicidade e prazo legal para impugnação até cinco dias úteis antes da sessão pública. Segundo o BNB, nenhuma impugnação foi apresentada contra os critérios ora questionados (peça 42, p. 5).

38. A manifestação afirma que, em contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, o BNB adota como boa prática a IN - Seges/MP 5/2017, cuja lógica decorre do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz). Esse precedente teria consolidado diretrizes de mitigação de riscos trabalhistas em contratos de terceirização, inclusive quanto à retenção de valores, fiscalização do FGTS e proteção dos trabalhadores (peça 42, p. 5-9).

39. O BNB sustenta que esse modelo busca prevenir inadimplementos trabalhistas, abandono contratual e responsabilização subsidiária da Administração, conforme preocupações também associadas à Súmula - TST 331. O Banco argumenta que a fixação de parâmetros mínimos em rubricas trabalhistas visa preservar o interesse público, a continuidade dos serviços e a segurança da execução contratual (peça 42, p. 8-10).

40. A manifestação ainda apresenta tabela de contratos anteriores, demonstrando que licitantes em contratações com dedicação exclusiva de mão de obra costumam cotar percentuais baixos de lucro e despesas administrativas, com média aproximada de 1,20%. Para o BNB, essa realidade reforça a necessidade de cautela quanto às rubricas trabalhistas mínimas, pois margens reduzidas podem comprometer a execução do objeto sendo contratado (peça 42, p. 10-11).

41. O Banco informa que o Anexo II do edital estabeleceu diretriz uniforme para todos os licitantes: aviso prévio trabalhado em 1,94% no primeiro ano, reduzido para 0,194% após a primeira vigência de 12 meses, e indenização do FGTS nas rescisões sem justa causa em percentual mínimo de 4%. Segundo o BNB, essas regras asseguravam uniformidade, transparência e comparabilidade entre as propostas (peça 42, p. 11).

42. O BNB afirma que, até aquele momento, seis propostas haviam sido examinadas e apenas a R5 apresentou divergências relevantes em rubricas essenciais, destoando da orientação editalícia e das demais propostas (peça 42, p. 11).

43. A manifestação também registra que o Banco aceitou divergências da própria R5 em seis rubricas da planilha orientativa, inclusive percentuais zerados ou reduzidos em auxílio-doença, licença-paternidade, acidente do trabalho, aviso prévio indenizado, indenização adicional e incidência de encargos do Grupo A sobre item do Grupo C. Para o BNB, isso demonstra que não houve formalismo excessivo (peça 42, p. 11-12).

44. O Banco acrescenta que a proposta da R5 apresentava lucro entre 0,14% e 0,15% por posto de trabalho, com lucro total estimado de R$ 7.490,60 para 30 meses. Ainda assim, afirma que não interferiu na cotação de lucro da licitante, salvo quanto às hipóteses de desconformidade com comandos editalícios essenciais (peça 42, p. 12-13).

45. Por fim, o BNB conclui que as inconsistências insanáveis permaneceram nas rubricas 14, 18 e 19: aviso prévio, indenização do FGTS nas rescisões sem justa causa e incidência dos encargos do Grupo A sobre itens do Grupo B. Para o Banco, a aceitação da proposta em desacordo com esses parâmetros configuraria flexibilização seletiva do edital, com risco de violação à isonomia, à impessoalidade e à segurança jurídica (peça 42, p. 13-14).

Análise

46. Em análise, verifica-se que a manifestação do BNB afasta o principal pressuposto da tese da representante. A R5 partiu da premissa de que o percentual de 4% da rubrica de FGTS representaria a soma de 3,2% da multa legal com 0,8% da contribuição social extinta. O Banco, entretanto, demonstrou que a composição adotada não decorreu da contribuição social adicional da LC 110/2001, mas dos reflexos da multa de 40% sobre verbas que também geram depósitos de FGTS, como férias com 1/3, aviso prévio, 13º salário e aviso prévio indenizado.

47. Esse esclarecimento é relevante, pois, se o percentual de 4% não se funda na contribuição social extinta, mas em metodologia própria de provisionamento da multa rescisória, perde força a alegação de afronta à Lei 13.932/2019. A representante poderia discordar da metodologia, mas não demonstrou que o BNB tenha efetivamente reincluído encargo legal extinto na planilha. A impropriedade alegada, portanto, não se confirma.

48. Também não procede a tese de ausência de saneamento. A documentação indica que a Administração promoveu múltiplas diligências e concedeu seis oportunidades formais de ajuste da planilha. Aceitando divergências propostas pela R5 em rubricas não consideradas essenciais, inclusive percentuais zerados, o que é incompatível com a alegação de formalismo excessivo.

49. A controvérsia residual dizia respeito a rubricas que o edital tratava como obrigatórias ou mínimas: aviso prévio trabalhado, indenização do FGTS nas rescisões sem justa causa e incidência de encargos do Grupo A sobre itens do Grupo B. Nesses pontos, o BNB demonstrou que a flexibilização poderia comprometer a comparabilidade das propostas e a isonomia entre licitantes.

50. Os parâmetros foram expressamente divulgados no edital e nos anexos, com oportunidade regular de impugnação. A R5 não questionou tempestivamente as regras do certame; apenas após a fase de julgamento pretendeu afastar critérios que haviam sido aplicados a todos os licitantes. Ainda que isso não impeça controle de legalidade pelo TCU, enfraquece a pretensão de reabrir, em benefício individual da representante, regra objetiva previamente conhecida e aceita na competição.

51. O argumento relativo ao aviso prévio trabalhado também não merece prosperar. O edital estabeleceu percentual de 1,94% no primeiro ano e 0,194% nos períodos subsequentes. A R5 apresentou metodologia própria, baseada em sua realidade operacional. Contudo, em licitação, a Administração pode estabelecer parâmetros mínimos ou obrigatórios para preservar comparabilidade, exequibilidade e mitigação de riscos trabalhistas, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

52. A manifestação do BNB é particularmente consistente ao demonstrar que o certame envolve serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e que as rubricas trabalhistas possuem função de mitigação de risco. A referência à IN Seges/MP 5/2017 e ao Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário é pertinente, pois ambos se relacionam à preocupação com inadimplemento trabalhista, retenções, conta vinculada e responsabilidade subsidiária da Administração.

53. Não se verifica, portanto, desproporcionalidade na desclassificação. A Administração não eliminou a proposta no primeiro apontamento. Ao contrário, promoveu diligências, aceitou ajustes, admitiu divergências em várias rubricas e somente desclassificou a licitante após a manutenção de desconformidades em pontos que considerava essenciais e uniformes, que estão de acordo com a jurisprudência do TCU.

54. Também não se confirma a alegação de risco de sobrepreço. A tese de sobrepreço dependia da premissa de que o percentual de 4% incorporaria contribuição social extinta. Como o BNB apresentou racional alternativo e plausível para o percentual, vinculado a reflexos da multa de FGTS sobre verbas trabalhistas, não há elemento suficiente para afirmar que a Administração tenha exigido custo juridicamente inexistente.

55. A admissão da proposta da R5, apesar da manutenção de percentuais inferiores em rubricas expressamente tratadas como obrigatórias ou mínimas, poderia gerar tratamento favorecido em relação aos demais licitantes que observaram os parâmetros editalícios. Nesse contexto, a preservação da regra uniforme atende melhor aos princípios da isonomia, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório.

56. Conclui-se, assim, que a manifestação do BNB é adequada e suficiente para afastar a plausibilidade das alegações da representante. A desclassificação da R5 decorreu de descumprimento objetivo de regras editalícias previamente conhecidas, após múltiplas oportunidades de saneamento e com motivação técnica.

57. Em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

CONCLUSÃO

58. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do

Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

59. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está configurado o perigo da demora; é inconclusiva a análise sobre o perigo da demora reverso; e não há a plausibilidade jurídica das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe indeferir a medida cautelar pleiteada.

60. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **improcedente**.

61. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

62. Quanto ao pedido de ingresso formulado pelo representante, tendo como procurador Elaine Nogueira da Silva, como parte interessada no presente processo (peça 48), propõe-se o seu **indeferimento**, pois não demonstrou sua razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008.

63. Quanto ao pedido de cópia do processo de representação, propõe-se o seu deferimento, tendo em vista que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, *caput* e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020:

Art. 62. São legitimados para solicitar informações ou cópia os órgãos e autoridades que detiverem a prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-las, bem assim aqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto de processo em tramitação no Tribunal.

Parágrafo único. As soluções de tecnologia da informação pertinentes do Tribunal de Contas da União devem possibilitar que **advogados, delegados da Polícia Federal, procuradores e membros do Ministério Público credenciados**, ainda que não vinculados a processo previamente identificado, possam acessar, de forma automática, processos eletrônicos, desde que demonstrado interesse para fins apenas de registro, salvo nos casos de processos ou peças classificados como sigilosos e observada a necessidade de registro, nas bases de dados do TCU, da identificação daquele que acessou, do conteúdo que foi acessado e de eventuais ações realizadas no processo durante o acesso.(AC)(Resolução-TCU nº 316, de 22/4/2020, BTCU Deliberações 75/2020)

64. No que tange às peças sigilosas do processo, propõe-se o indeferimento do pedido, considerando que poderá haver comprometimento à preservação do sigilo sob tutela do TCU, à luz do que dispõe o art. 93 da Resolução-TCU 259/2014.

65. Quanto ao pedido de sustentação oral, não sendo o autor considerado como parte interessada, propõe-se o seu indeferimento, com fulcro no art. 168, *caput*, do Regimento Interno/TCU.

66. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Em virtude do exposto, propõe-se:

67.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

67.2. no mérito, considerar a presente representação improcedente;

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

67.4. indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado por R5 Inteligência Digital Ltda. de ser considerado como parte interessada;

67.5. deferir o pedido formulado por R5 Inteligência Digital Ltda., tendo como procurador Elaine Nogueira da Silva, de solicitação de cópias dos autos, à exceção das peças classificadas como sigilosas, nos termos do art. 62, *caput* e parágrafo único, c/c o art. 93 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;

67.6. indeferir o pedido de sustentação oral formulado por R5 Inteligencia Digital Ltda, tendo como procurador Elaine Nogueira da Silva, visto não ser parte interessada no processo, com base no disposto no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU;

67.7. informar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. 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;

67.8. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno/TCU."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa R5 Inteligência Digital Ltda., acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90008/2026, conduzido pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

2. O certame, regido pela Lei 13.303/2016 e pelo regulamento próprio da entidade, tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados para apoio à supervisão, validação, automação, monitoramento e documentação de modelos internos, inclusive baseados em inteligência artificial.

3. A representante sustenta ter sido indevidamente desclassificada na fase de julgamento após diligências destinadas a sanear sua planilha de custos e formação de preços.

4. Segundo a R5, o percentual de 4% previsto para a rubrica de FGTS incorporaria parcela associada à contribuição social adicional de 10% instituída pela Lei Complementar 110/2001, posteriormente extinta pela Lei 13.932/2019. Por isso, defende que o percentual correto seria de 3,2%, correspondente à multa de 40% sobre os depósitos mensais de FGTS de 8%.

5. A representante também questiona o percentual de 1,94% relativo ao aviso prévio trabalhado. Alega que apresentou memória própria de cálculo e que eventual divergência em relação ao parâmetro editalício não poderia levar a desclassificação automática sem exame da exequibilidade global da proposta. Acrescenta que a manutenção dos percentuais questionados violaria a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa, além de gerar risco de sobrepreço.

6. No curso da instrução, a AudContratações promoveu reunião com a Secretaria do TCU no Estado do Ceará e com o BNB, no âmbito do projeto-piloto "Diálogo Colaborativo em Contratações Públicas". Após essa interlocução, a unidade jurisdicionada apresentou esclarecimentos.

7. O BNB defendeu que a desclassificação da R5 decorreu do descumprimento objetivo e reiterado de exigências editalícias essenciais e isonômicas, mesmo após sucessivas oportunidades de saneamento. Informou que o certame contou com 26 licitantes, que as duas primeiras propostas foram consideradas manifestamente inexequíveis e que a R5, terceira colocada, apresentou proposta final de R$ 12.449.946,67 após negociação e ajustes.

8. Segundo o Banco, a proposta e a planilha da R5 foram encaminhadas à área demandante para análise técnica. Identificadas inconsistências, foram concedidas seis oportunidades formais de ajuste, sem majoração do preço. Ainda assim, restaram divergências em rubricas consideradas essenciais, especialmente quanto à multa do FGTS, ao aviso prévio e à incidência dos encargos do Grupo A sobre itens do Grupo B.

9. Em relação ao Fundo de Garantia, a instituição financeira rejeitou a premissa da representante. Afirmou que o percentual de 4% não decorre da contribuição social adicional extinta, mas de metodologia própria de provisionamento da multa rescisória, que considera reflexos sobre verbas que

também geram depósitos de FGTS, como férias com terço constitucional, aviso prévio, 13º salário e aviso prévio indenizado.

10. Em relação ao aviso prévio, o BNB sustentou que o percentual de 1,94% no primeiro ano constava expressamente do edital e foi aplicado de forma uniforme a todos os licitantes. Informou, ainda, que tais valores são retidos em conta vinculada e liberados apenas quando configurada a rescisão contratual dos profissionais terceirizados, com devolução de eventual saldo ao contratado após quitação das obrigações trabalhistas.

11. O Banco também registrou que o edital e seus anexos foram publicados em seu sítio eletrônico e no Compras.gov, com prazo regular para impugnação e sem questionamento tempestivo dos critérios ora discutidos.

12. A AudContratações concluiu que a irregularidade alegada não se confirmou. Para a unidade técnica, a manifestação do BNB afastou o pressuposto central da tese da representante, pois o percentual de 4% não se funda na contribuição social extinta, mas em metodologia própria de provisionamento da multa rescisória.

13. A unidade técnica também entendeu não ter havido formalismo excessivo, pois a Administração concedeu sucessivas oportunidades de saneamento e aceitou divergências em rubricas não consideradas essenciais. Para a AudContratações, flexibilizar rubricas obrigatórias ou mínimas poderia comprometer a comparabilidade das propostas e a isonomia entre os licitantes.

14. Ao final, a unidade instrutiva propõe conhecer da representação, indeferir a medida cautelar e, no mérito, considerá-la improcedente. Também propôs indeferir os pedidos de ingresso como parte interessada e de sustentação oral; de outro lado, acolher o acesso a todas as peças não sigilosas destes autos.

15. O escalão dirigente da AudContratações manifestou concordância com a análise; registrou, ainda, a verificação do atendimento à Resolução-TCU 315/2020, no que seja aplicável.

16. Feito esse breve relato, passo a decidir.

II

17. Inicialmente, registro que, conforme o exame preliminar realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, a representação deve ser conhecida porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

18. A matéria está inserida na competência deste Tribunal, refere-se a unidade jurisdicionada sujeita à sua jurisdição, foi apresentada em linguagem clara e objetiva e veio acompanhada de elementos suficientes para o exame das alegações.

19. Quanto ao pedido de medida cautelar, acompanho a unidade técnica e entendo que ele deve ser indeferido.

20. Ainda que se considerasse a proximidade da contratação, não se verifica plausibilidade jurídica suficiente nas alegações da representante, conforme adiante examinado. A ausência desse requisito basta ao indeferimento da medida cautelar, dado o caráter cumulativo de seus pressupostos.

21. No mérito, corroboro, em essência, a proposta da AudContratações. A representação deve ser julgada improcedente, pois não se confirmou ilegalidade na desclassificação da R5 Inteligência Digital Ltda.

22. A controvérsia central consiste em verificar se o BNB desclassificou indevidamente a proposta da representante em razão de divergências na planilha de custos e formação de preços.

23. A tese principal da R5 parte da premissa de que o percentual de 4% previsto para a rubrica de FGTS teria reinserido a contribuição social adicional de 10% extinta pela Lei 13.932/2019.

24. Essa premissa, contudo, não se confirma. O Banco demonstrou que o percentual de 4% não incorpora a contribuição social adicional extinta pela Lei 13.932/2019, mas se refere ao provisionamento da indenização incidente sobre o FGTS nas rescisões sem justa causa. A Orientação Compras.gov/MGI 26 também não conduz à conclusão defendida pela representante, pois, ao tratar

dos contratos com Conta-Depósito Vinculada, orienta a redução de 5% para 4% da rubrica relativa à multa sobre o FGTS em razão da extinção daquela contribuição social.

25. Também não procede a alegação de formalismo excessivo. A Administração promoveu sucessivas diligências e concedeu seis oportunidades para ajuste da planilha, sem majoração do preço global, tendo inclusive admitido alterações propostas pela R5 em rubricas que considerou estimativas ou orientativas.

26. Ao final dessas diligências, permaneceram apenas duas divergências: o percentual relativo à indenização do FGTS e o aviso prévio trabalhado. A questão anteriormente apontada quanto à incidência dos encargos do Grupo A foi ajustada pela representante e, conforme registrou o próprio BNB, deixou de constituir óbice ao exame da proposta.

27. Cabe ressalvar, contudo, que a circunstância de determinados percentuais constarem do Anexo II não os torna, por si só, patamares mínimos inderrogáveis. A jurisprudência deste Tribunal considera indevida a fixação de percentuais mínimos de encargos sociais e trabalhistas quando isso representa ingerência na formação dos preços dos licitantes, conforme os Acórdãos 720/2016-TCU-Plenário e 5.151/2014-TCU-2ª Câmara.

28. Essa orientação não impede, por outro lado, que a Administração examine a composição dos custos, a observância dos encargos decorrentes da legislação e a exequibilidade da proposta. Tampouco impede que sejam promovidas diligências para correção da planilha, desde que não haja majoração do preço global, conforme entendimento firmado, entre outros, no Acórdão 898/2019-TCU-Plenário.

29. No caso do aviso prévio trabalhado, o percentual de 1,94% indicado no Anexo II deve ser compreendido à luz dessa jurisprudência. Os Acórdãos 1.186/2017 e 1.586/2018, ambos do Plenário, tratam esse percentual como limite máximo para o primeiro ano do contrato, e não como patamar mínimo de observância obrigatória. Assim, a adoção de percentual inferior, fundada em metodologia própria da licitante, não poderia, isoladamente, justificar a desclassificação da proposta.

30. Situação distinta se verifica quanto à indenização do FGTS. A controvérsia não decorre apenas da adoção, pela representante, de percentual inferior ao indicado na planilha. A R5 sustentou que os 4% contemplariam a contribuição social adicional extinta pela Lei 13.932/2019 e, com base nessa premissa, defendeu a aplicação de 3,2%. Os elementos dos autos demonstram, contudo, que o percentual adotado não incorpora essa contribuição.

31. Nesse contexto, embora a simples divergência em relação aos percentuais da planilha não fosse suficiente para justificar a desclassificação, não se confirma a ilegalidade sustentada pela representante. A Administração promoveu sucessivas diligências e admitiu ajustes em outras rubricas. Quanto ao ponto central da representação, os elementos dos autos demonstram que o percentual de 4% não incorporava a contribuição social extinta pela Lei 13.932/2019, como sustentado pela R5. Não identifico, assim, fundamento para desconstituir a desclassificação da proposta.

32. Quanto aos pedidos acessórios, também acompanho a unidade instrutiva. A representante requereu ingresso nos autos como parte interessada, acesso às peças do processo e autorização para sustentação oral.

33. O primeiro pedido deve ser indeferido. A R5 atua nestes autos como representante, condição que lhe permite provocar a atuação do Tribunal, sem conferir, automaticamente, a qualidade de parte processual. Para tanto, seria necessário demonstrar razão legítima para intervir no processo ou possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio, nos termos do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, o que não ocorreu.

34. A representante pode acessar, por intermédio de sua procuradora, as peças não sigilosas do processo, nos termos do art. 62, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, permanecendo resguardadas as peças classificadas como sigilosas.

35. O último pedido, de sustentação oral, também deve ser indeferido. Nos termos do art. 168, *caput*, do Regimento Interno/TCU, tal faculdade pressupõe habilitação processual adequada. Como a

representante não será admitida como parte interessada, não há fundamento regimental para autorizar a sustentação oral pretendida.

36. Em síntese, a representação deve ser conhecida e, no mérito, considerada improcedente. Deve ser indeferido o pedido de medida cautelar, além dos de ingresso da representante como parte interessada e de sustentação oral. Já o de acesso aos autos deve ser deferido apenas quanto às peças não sigilosas, com posterior arquivamento do processo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2615/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.646/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Elaine Nogueira da Silva (29.371/OAB-DF), representando a R5 Inteligência Digital Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por R5 Inteligência Digital Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90008/2026, conduzido pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados para apoio à supervisão, validação, automação, monitoramento e documentação de modelos internos, inclusive modelos baseados em inteligência artificial;

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

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela representante, por ausência de plausibilidade jurídica das alegações;

9.3. considerar, no mérito, a representação improcedente;

9.4. indeferir o pedido de ingresso da R5 Inteligência Digital Ltda. como parte interessada, por não ter sido demonstrada razão legítima para intervir nos autos nem possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio, nos termos do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995;

9.5. deferir à representante, por intermédio de sua procuradora, o acesso às peças não sigilosas dos autos, nos termos do art. 62, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.6. indeferir, com fundamento no art. 168, *caput*, do Regimento Interno/TCU, o pedido de sustentação oral por ela formulado, uma vez que a empresa não será admitida como parte interessada;

9.7. informar o teor desta deliberação à R5 Inteligência Digital Ltda. e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.; e

9.8. arquivar os autos.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2615-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 016.873/2025-4
Natureza: Relatório de Levantamento.
Órgãos/Entidades: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos; Secretaria de Orçamento Federal.
Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (REPP) 2026. DESENVOLVIMENTO E APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS DE AUTOAVALIAÇÃO, ÍNDICES SINTÉTICOS E FISCALIZAÇÕES ESPECÍFICAS. AVANÇOS NA PADRONIZAÇÃO, COMPARABILIDADE E INTEGRAÇÃO DAS ANÁLISES. DEFICIÊNCIAS NA TRANSPARÊNCIA E NA RASTREABILIDADE NA EXECUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS A ENTES SUBNACIONAIS.

CIÊNCIA AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. RETIRADA DO SIGILO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com algumas alterações de forma, o relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle – AudDigital (peça 271), que contou com a anuência do dirigente da unidade (peça 272):

"**1. Introdução**

1. Trata-se de processo de Levantamento com a finalidade de desenvolver nova metodologia e realizar, de forma centralizada, a fiscalização para subsidiar a elaboração do Relatório de Fiscalização em Políticas Públicas e Programas de Governo (RePP) de 2026 (ano-base 2025), em atendimento ao art. 146 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 (LDO 2025, Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024), nos seguintes termos:

> Art. 146. Para fins de subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2025, o Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de trinta dias após o encaminhamento do referido projeto de lei ao Congresso Nacional, **quadro-resumo** relativo à **qualidade da implementação** e ao **alcance das metas e objetivos** dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas. (grifamos)

2. A Ordem de Serviço-Segecex 6/2025 (peça 175) instituiu Grupo de Trabalho (GT) para reestruturar o processo de elaboração do RePP e apoiar a produção do relatório referente ao exercício de 2026. Sua principal contribuição metodológica consiste em organizar o RePP a partir de uma base de políticas públicas, informações orçamentárias, indicadores de desempenho, autoavaliação e auditorias específicas, com atuação integrada das Unidades Especializadas de Auditoria e busca de maior utilidade para o Congresso Nacional, associada à redução do custo operacional para o TCU.

3. A estrutura metodológica do RePP 2026 foi reformulada, a fim de consolidar, em perspectiva sistêmica, os principais resultados de fiscalizações de políticas públicas federais que buscaram identificar os fatores determinantes e condicionantes da qualidade da implementação da política pública, bem como analisar em que medida a execução orçamentária e financeira contribui ou impõe restrições ao alcance de objetivos e metas, especialmente naquelas políticas de maior impacto social e fiscal.

4. A 10ª edição do RePP se distingue das anteriores por trazer inovações que permitiram analisar, de forma padronizada e comparável, a qualidade da implementação e o alcance de objetivos e metas das políticas públicas, em consonância com o dispositivo da LDO e as diretrizes fixadas no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

5. A nova metodologia combinou, de forma integrada, oito fiscalizações com avaliação aprofundada com a macroavaliação, centralizada nestes autos, de 50 políticas públicas autoavaliadas pelos gestores, segmentadas por tipo de financiamento (gastos direto e indireto), e examinadas sob a ótica da governança, da gestão e da execução orçamentária e financeira.

6. Outra inovação relevante consiste na inclusão sistemática de quesitos voltados à identificação de eventuais problemas estruturais e de suas respectivas **causas-raízes** em cada política avaliada, bem como na utilização ampliada de bases de dados orçamentárias e financeiras (Siop/Siafi), o que reforçou a comparabilidade entre políticas e ciclos do Plano Plurianual (PPA).

7. Essas inovações conferiram maior robustez às evidências produzidas, ampliando a relevância do relatório para subsidiar decisões relacionadas à gestão pública e ao processo legislativo orçamentário.

8. Ao completar uma década, o RePP 2026 consolida-se como um instrumento maduro de avaliação externa, integrando achados de auditoria, análises de risco e de causas-raízes, autoavaliações executivas e informações orçamentárias e financeiras relevantes para avaliar a qualidade da implementação das políticas públicas e o alcance de seus objetivos e metas.

2. Metodologia

2.1. Considerações Gerais

9. A metodologia do RePP 2026 foi orientada pela Ordem de Serviço-Segecex nº 6, de 3 de junho de 2025, que instituiu grupo de trabalho destinado a propor a reestruturação do processo de elaboração do Relatório de Fiscalização de Políticas Públicas e a apoiar a produção do relatório referente ao exercício de 2026.

10. A instituição do GTI decorreu da necessidade de conferir maior utilidade ao RePP como instrumento de apoio ao Congresso Nacional na apreciação do PLOA, bem como de promover maior integração entre as Unidades de Auditoria Especializadas da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e racionalizar o custo operacional associado à elaboração do relatório. A medida também está relacionada à necessidade de desenvolver um núcleo comum de quesitos para a fiscalização de políticas públicas e ao reconhecimento do RePP como produto estruturante no âmbito do Plano de Gestão do TCU.

11. No plano operacional, a Ordem de Serviço estabeleceu uma abordagem composta por cinco elementos principais: i) o inventário das políticas públicas que integraram a base de autoavaliação; ii) a vinculação das informações orçamentárias às políticas selecionadas; iii) a associação de indicadores de desempenho e o apoio à sua mensuração; iv) a aplicação de questionário de autoavaliação; e v) a seleção de auditorias específicas para composição do Quadro-Resumo da LDO. A metodologia também previu a articulação entre o GT e as equipes responsáveis pelas auditorias, com o propósito de uniformizar procedimentos, critérios e produtos.

12. A estrutura instituída conferiu ao processo caráter integrado e multidisciplinar, mediante a participação de auditores vinculados a diferentes Unidades de Auditoria e a definição de pontos focais para o encaminhamento de demandas temáticas. A utilização, quando possível, do sistema Observatório de Controle de Políticas Públicas (ePP) indica, ainda, a intenção de organizar e relacionar informações sobre políticas públicas, orçamento, indicadores e resultados em uma base comum de análise.

13. Como produtos mínimos, a Ordem de Serviço previu a elaboração de proposta de reestruturação do processo de trabalho, inclusive com minuta de alteração da regulamentação vigente; cronograma detalhado para o RePP 2026; relação das auditorias vinculadas ao relatório; inventário das políticas públicas submetidas à autoavaliação; e questionário destinado à avaliação dessas políticas.

14. Desse modo, a metodologia do RePP passou a combinar análise estruturada de políticas públicas, informações orçamentárias, indicadores de desempenho, autoavaliação e evidências produzidas em auditorias específicas. A Ordem de Serviço não substitui o juízo técnico decorrente dos trabalhos de fiscalização, mas estabelece uma arquitetura comum para organizar as informações, ampliar a comparabilidade entre políticas e conferir maior coerência ao produto final consubstanciado no Sumário-Executivo do RePP (Caderno). Sua efetividade depende, contudo, da aplicação dos critérios de seleção das políticas e auditorias, da qualidade e disponibilidade dos dados, da consistência dos indicadores utilizados e da clareza quanto à forma de integração entre os resultados da autoavaliação e as evidências obtidas nos trabalhos de controle.

15. Na sequência, a proposta de fiscalização foi submetida ao relator, Ministro Jhonatan de Jesus, que aprovou nos termos do Acórdão 1.833/2025-TCU-Plenário. A proposta metodológica desenvolvida pela AudDigital teve por finalidade adequar a avaliação de políticas públicas e programas governamentais às exigências decorrentes da Emenda Constitucional 109/2021, especialmente ao disposto no § 16 dos arts. 37 e 165 da Constituição Federal, que preveem a realização de avaliação de políticas públicas e a observância dos resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas na elaboração das leis orçamentárias.

16. A revisão metodológica também incorporou as diretrizes estabelecidas no item 9.5 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), com o propósito de conferir maior padronização, comparabilidade e utilidade às fiscalizações destinadas a subsidiar o processo legislativo orçamentário e, mais recentemente, ao processo de revisão de gasto conduzido pelo Poder Executivo com base em evidências produzidas em avaliações.

17. Para esse fim, a metodologia adotada neste ciclo foi organizada em dez etapas, destinadas a produzir evidências sobre a qualidade da implementação, a capacidade de avaliação do alcance dos objetivos e metas, a execução orçamentária e financeira e as causas estruturais (causas-raízes) que possam

afetar o desempenho das políticas públicas. O resultado das fiscalizações foi sistematizado de modo a atender à finalidade prevista na LDO de subsidiar a apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional.

Tabela 1. Etapas para Definição da Metodologia do RePP

Etapa	Denominação	Descrição
1ª	Inventário das políticas públicas para composição do RePP 2026 — ano-base 2025	A AudDigital orientou as unidades de auditoria na realização de inventário destinado à seleção das políticas públicas relacionadas aos temas da Lista de Alto Risco (LAR), publicada pelo TCU em 2024. Foram considerados critérios de risco, materialidade e relevância econômica e social.
2ª	Elaboração do Questionário de Autoavaliação	A AudDigital elaborou o Questionário de Autoavaliação, estruturado em sete blocos de controle e abrangendo as etapas de formulação, implementação e avaliação previstas no Referencial de Controle de Políticas Públicas.
3ª	Aplicação do Questionário de Autoavaliação	O questionário foi aplicado a 58 políticas públicas selecionadas pelas unidades de auditoria, com o objetivo de reunir informações preliminares sobre sua estruturação, governança, implementação, monitoramento e avaliação.
4ª	Padronização das questões de auditoria	A AudDigital, com a participação de grupo focal da Segecex, definiu duas questões comuns a serem examinadas nas fiscalizações: uma relativa à qualidade da implementação e outra à capacidade de avaliar o alcance dos objetivos e metas, de modo a responder objetivamente às exigências da LDO.
5ª	Análise das causas estruturais (causas-raiz) dos problemas identificados	As fiscalizações examinaram, conforme a especificidade de cada política, pelo menos uma questão relacionada às causas estruturais dos problemas identificados e aos fatores que possam comprometer os resultados da intervenção governamental.
6ª	Elaboração de matriz de planejamento uniforme	Com base na definição das questões comuns, a AudDigital elaborou matriz de planejamento padronizada, contendo quesitos aplicáveis à avaliação dos blocos de controle relacionados à implementação e à avaliação das políticas públicas; para o ciclo de 2026 a matriz de planejamento das auditorias não incluiu os blocos do ciclo de formulação, ficando restrito ao QA.
7ª	Elaboração do Quadro-Sintético e classificação dos quesitos comuns	O Quadro-Sintético reuniu os quesitos comuns da matriz de planejamento e consolidou, para cada item, a autoavaliação do gestor e a avaliação da equipe de fiscalização, ressalvada a especificidade do Bloco 5, relativo à alocação de recursos. Os resultados foram utilizados na composição dos índices dos blocos de controle, segundo parâmetros objetivos de classificação e com indicação das evidências que fundamentaram o julgamento da equipe.
8ª	Apuração da execução orçamentária e financeira	As equipes de fiscalização, com orientação e apoio da AudDigital, apuraram a execução orçamentária e financeira das políticas públicas, considerando as peculiaridades das diferentes modalidades de financiamento, inclusive gastos diretos e indiretos e recursos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.
9º	Elaboração do Quadro-Resumo	O Quadro-Resumo, elaborado pela AudDigital, consolidou os resultados dos índices IQI, ICA e IGA, juntamente com os dados

	previsto na LDO	de execução orçamentária e financeira para facilitar a análise comparativa, a identificação de fragilidades e o apoio à tomada de decisão.
10º	Elaboração do Caderno do RePP 2026	O Caderno do RePP 2026 consolidou os resultados das fiscalizações com os principais achados de auditoria e com informações úteis para análise do desempenho das políticas públicas e discussão das prioridades orçamentárias.

Fonte: Elaboração própria

18. O inventário das políticas públicas, etapa inicial do processo, orienta a seleção de objetos de controle de maior materialidade, relevância e risco, incluindo aqueles vinculados à Lista de Alto Risco (LAR), conferindo maior racionalidade à definição do escopo das fiscalizações.

19. A elaboração e a aplicação do Questionário de Autoavaliação (QA), a padronização das questões de auditoria alinhadas ao comando da LDO e a adoção de uma da matriz de planejamento uniforme estabelecem um núcleo comum de análise para as fiscalizações. Essas etapas viabilizam a análise comparável de aspectos relacionados à formulação, à governança, à implementação, ao monitoramento e à avaliação de resultados, sem prejuízo da consideração das especificidades afastar de cada política pública.

20. A análise das causas estruturais amplia o exame para além das deficiências observadas, permitindo identificar fatores institucionais, normativos, orçamentários, federativos, tecnológicos e operacionais que influenciam o desempenho da política. Essa abordagem contribui para avaliar a maturidade da governança e da gestão, o uso de evidências nas tomadas de decisão e a relação entre os problemas identificados e os resultados esperados.

21. A adoção do Quadro-Sintético conferiu maior objetividade à classificação dos quesitos comuns e explicitou a relação entre os julgamentos das equipes de fiscalização e as evidências que os fundamentam. O instrumento também facilita a consolidação dos resultados no Quadro-Resumo da LDO e a elaboração do Sumário Executivo do RePP para encaminhamento ao Congresso Nacional.

22. A apuração da execução orçamentária e financeira permite examinar os recursos disponibilizados, empenhados, liquidados e pagos, bem como sua possível relação com as entregas e os resultados das políticas avaliadas. Essa análise deve considerar as especificidades do tipo de gasto e da forma de financiamento, inclusive a existência de restos a pagar, gastos tributários e despesas realizadas por empresas estatais não-dependentes.

23. A execução financeira, contudo, não constitui medida suficiente de efetividade. Seu exame deve ser articulado com as informações físicas, os indicadores, as metas, os produtos e os resultados da política, de modo a evitar que elevados níveis de empenho ou pagamento sejam interpretados, isoladamente, como demonstração de bom desempenho.

24. O Quadro-Resumo previsto na LDO sintetiza as evidências produzidas nas avaliações realizadas segundo o modelo padronizado. Sua elaboração integra os índices de qualidade da implementação, os índices de capacidade de avaliação do alcance de objetivos e metas, os dados de execução orçamentária e financeira e os achados relativos às causas estruturais dos problemas identificados.

25. Por fim, o Caderno do RePP consolidará os resultados das fiscalizações e os apresentará de forma sistematizada ao Congresso Nacional, em cumprimento ao prazo estabelecido na LDO, qual seja, 30/09/2026. Sua finalidade transcende a divulgação dos achados de auditoria, abrangendo a produção de informações úteis à análise do desempenho das políticas públicas e à discussão das prioridades orçamentárias. Dessa forma, contribui para aproximar o controle externo do processo legislativo orçamentário e fortalecer o uso de evidências na alocação, execução e revisão dos recursos públicos.

2.2. Papéis de Trabalho

26. Para atender às exigências da LDO relativas à avaliação de políticas públicas e à elaboração do Quadro-Resumo, bem como às diretrizes estabelecidas no item 9.5 do Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, foram estruturados papéis de trabalho destinados a organizar a coleta de informações, a análise das evidências, a aplicação dos quesitos comuns, o cálculo dos índices e a consolidação dos resultados das fiscalizações que integram o RePP.

Tabela 2. Principais Papéis de Trabalho do RePP

Fase	Papel de Trabalho	Peça do TC 016.873/2025-4
Planejamento	Matriz de Planejamento do RePP	176
	Tabelas Auxiliares da Matriz de Planejamento	178
Coleta de Informação	Questionário de Autoavaliação	181
Análise e Cálculo dos Índices	Quadro-Sintético de Geração dos Índices do RePP	179
Consolidação	Quadro-Consolidado das Respostas ao Questionário de Autoavaliação	180
	Quadro-Resumo	177
	Modelo do Relatório da Auditoria do RePP	182

Fonte: Elaboração própria

27. Os instrumentos foram concebidos de forma encadeada, de modo a assegurar a rastreabilidade entre as informações prestadas pelos gestores, os procedimentos realizados pelas equipes de fiscalização, os critérios de avaliação, os achados registrados e os resultados apresentados no Quadro-Resumo.

28. A sequência documental permite distinguir a etapa de autoavaliação, a etapa de planejamento da auditoria, a análise das evidências e a consolidação dos resultados.

2.3. Métodos de Seleção e Coleta de Dados/Informações

29. A seleção e a coleta de dados tiveram como principal instrumento um questionário digital de autoavaliação aplicado a **58 políticas públicas** geridas diretamente ou supervisionadas por **20 ministérios**. A seleção considerou o conceito e a amplitude de política pública e os parâmetros estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional e no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCPP) do TCU, bem como critérios de risco, materialidade e relevância econômica e social relacionados aos temas da LAR.

30. O questionário foi estruturado com base no RCPP e contemplou os principais ciclos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. As questões relativas ao bloco de controle 'Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros' foram adaptadas em relação ao conteúdo original do RCPP, a fim de incorporar as exigências decorrentes da Emenda Constitucional 109/2021 e da legislação aplicável à avaliação de políticas públicas, ao processo orçamentário e à revisão de gastos.

31. As respostas foram classificadas segundo categorias padronizadas de atendimento aos quesitos, condicionadas à apresentação de evidências documentais pelos órgãos responsáveis. Esse procedimento permitiu sistematizar a percepção dos gestores acerca da estruturação, da implementação e do funcionamento das políticas públicas, sem equiparar a autodeclaração à comprovação dos resultados. Por essa razão, as informações foram consideradas em conjunto com documentos institucionais, registros administrativos e dados extraídos dos sistemas oficiais, preservando-se a necessidade de validação por fontes independentes sempre que pertinente.

32. A aplicação do QA foi acompanhada de diversas reuniões técnicas solicitadas pelos gestores dos ministérios, destinadas ao esclarecimento de dúvidas, especialmente quanto à identificação do objeto avaliado e ao seu enquadramento nas classificações orçamentárias. As discussões evidenciaram desafios estruturais relacionados à delimitação do conceito de política pública e à correspondência entre seus atributos do PPA e os elementos da programação orçamentária.

33. Essas dimensões são interdependentes: a definição do objeto avaliável condiciona a identificação das ações, fontes e despesas a ele associadas, enquanto a forma de estruturação do orçamento influencia a possibilidade de delimitar, rastrear e avaliar a política pública. As dificuldades verificadas nesses dois planos limitaram a aplicação da metodologia no ciclo examinado e indicaram a necessidade de aperfeiçoar, de modo articulado, os critérios conceituais e os mecanismos de vinculação orçamentária.

34. No caso da Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Nacional Sustentável (ENCP), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da

Nota Técnica SEI 43.175/2025/MGI (peça 171), apresentou informações relativas aos blocos de controle referentes ao diagnóstico do problema, à análise de alternativas e ao alinhamento e à tomada de decisão. O órgão informou que não foram identificados, no PPA 2024-2027 nem nos Orçamentos da União, programas, ações orçamentárias ou não orçamentárias, planos orçamentários e planos internos especificamente vinculados à estratégia. A ausência dessa vinculação não permite concluir que a iniciativa não tenha utilizado recursos públicos. Evidencia, contudo, a inexistência de marcadores orçamentários que possibilitem identificar e consolidar, de forma sistemática, as despesas eventualmente associadas à estratégia.

35. De modo semelhante, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por meio da Nota Técnica 1.830/2025/SEI-MCTI (peça 172), informou que o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) se encontrava, no período examinado, em fase de transição entre a formulação, o desenho e a institucionalização da política. Segundo o órgão, o plano consistia em um conjunto de propostas ainda pendentes de formalização jurídica definitiva e de maior detalhamento dos mecanismos de governança, monitoramento e avaliação. Essa condição limitou a identificação de uma cadeia lógica suficientemente estruturada entre problema público, alternativas de intervenção, objetivos, entregas, resultados e impactos, bem como a vinculação desses elementos às respectivas fontes de financiamento e programações orçamentárias.

36. Os casos examinados demonstram que planos nacionais e estratégias não constituem, necessariamente, unidades autônomas de avaliação de políticas públicas. Para que possam ser avaliados segundo os parâmetros da Teoria da Mudança e dos critérios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é necessário que apresentem, em grau suficiente de definição, um problema público delimitado, público-alvo, objetivos, mecanismos de intervenção, responsáveis, fontes de financiamento, entregas, indicadores, metas e resultados esperados.

37. Quando esses elementos não estão formalizados ou não podem ser identificados de forma consistente, o objeto deve ser tratado como iniciativa de planejamento, estratégia ou instrumento de coordenação, e não como política pública plenamente estruturada para fins de avaliação comparável e de produção de evidências destinadas a subsidiar o processo orçamentário e a revisão de gastos. Nesses casos, a análise pode concentrar-se no grau de institucionalização da iniciativa, na governança, na existência de mecanismos de implementação e na capacidade de sua futura avaliação.

38. Nos casos em que houve informações suficientes, as evidências apresentadas pelos gestores foram complementadas mediante o cruzamento das bases de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), bem como de documentos orçamentários, registros administrativos e informações produzidas pelas áreas finalísticas. Essas fontes oficiais permitiram verificar a programação, a disponibilidade e a execução orçamentária e financeira das políticas no ciclo do PPA 2024-2027.

39. O uso integrado dessas bases conferiu maior consistência à análise da relação entre recursos programados, despesas empenhadas, liquidadas e pagas e ações destinadas à implementação das políticas. Todavia, os dados do Siop e do Siafi não demonstram, isoladamente, o alcance dos objetivos e metas, a qualidade das entregas ou a efetividade das intervenções. Para essa finalidade, é indispensável articulá-los a informações físicas, indicadores de desempenho, registros de beneficiários, evidências de resultados e, quando cabível, avaliações específicas de eficácia, eficiência, efetividade e impacto.

2.4. Composição e Metodologia de Cálculo dos Índices

40. A metodologia do RePP adotou os blocos de controle previstos no RCPP como unidades de organização e análise das evidências produzidas nas fiscalizações e nas autoavaliações realizadas por meio de questionário digital. Cada bloco corresponde a uma etapa ou dimensão do ciclo da política pública, permitindo examinar desde a identificação do problema e a definição da intervenção até sua implementação, monitoramento e avaliação de resultados e impactos. A correspondência entre os blocos de controle e os índices utilizados no RePP é apresentada na tabela a seguir.

Tabela 3. Índices por Bloco de Controle e seus Reflexos nos Índices de Avaliação em Auditoria e Autoavaliação por Questionário Digital

Índice	Descrição do Bloco de	Ciclo da Política	Avaliação por Questões de Auditoria com Quesitos	Autoavaliação Questionário

	Controle do RCPP	Pública	Comuns		Digital
			Elementos de Composição dos Índices		
			Índice de Qualidade de Implementação	Índice de Capacidade de Avaliar o Alcance de Objetivo e Meta	Índice Geral de Autoavaliação
			IQI	ICA	IGA
IB1	Diagnóstico do problema	Formulação	-	-	X
IB2	Análise de alternativas e tomada de decisão		-	-	X
IB3	Desenho e institucionalização		-	-	X
IB4	Governança e gestão	Implementação	X	-	X
IB5	Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros		-	-	X
IB6	Implementação e monitoramento contínuo		X	-	X
IB7	Avaliação de resultados e impactos	Avaliação	-	X	X

Fonte: Elaboração própria, com base no RCPP (TCU, 2020) e na metodologia do RePP 2026.
Nota: O IB5 integra o IGA quando aplicável à modalidade de financiamento examinada. Nas políticas financiadas exclusivamente por gasto indireto, esse bloco poderá ser excluído, mediante justificativa metodológica.

41. O Índice de Qualidade da Implementação (IQI) corresponde à média aritmética dos índices dos blocos IB4 e IB6, que avaliam, respectivamente, a estrutura de governança e gestão e as condições de implementação e monitoramento contínuo da política pública.

42. O Índice de Capacidade de Avaliação do Alcance de Objetivos e Metas (ICA) corresponde ao resultado obtido no índice do bloco IB7, que avalia a existência e a qualidade de indicadores, metas, procedimentos e avaliações destinados à mensuração dos resultados e impactos da política.

43. O Índice Geral de Autoavaliação (IGA) é calculado pela média aritmética dos blocos aplicáveis à política avaliada. Para políticas financiadas por gasto direto, são considerados os sete blocos de controle. Nas financiadas por gasto indireto, o IB5 é desconsiderado quando inexistir programação orçamentária direta vinculada à política.

Tabela 4. Metodologias de Cálculo do IGA por Tipo de Gasto e Financiamento

Tipo de Gasto	Metodologias de Cálculo do IGA	Financiamento
Gasto Direto	**IGA = (IB1 + IB2 + IB3 + IB4 + IB5 + IB6 + IB7) ÷ 7**	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
Gasto Indireto	**IGA = (IB1 + IB2 + IB3 + IB4 + IB6 + IB7) ÷ 6**	Benefícios Tributário, Creditício e Financeiro

Fonte: Elaboração própria

44. O IGA sintetiza as respostas apresentadas pelos gestores nos QA, permitindo identificar, de forma

comparável, pontos fortes, fragilidades e oportunidades de aperfeiçoamento ao longo do ciclo da política pública. O índice expressa a percepção dos gestores quanto ao grau de atendimento dos critérios avaliativos examinados, constituindo instrumento de diagnóstico voltado à identificação de riscos e limitações estruturais que possam comprometer o desempenho das políticas.

45. É importante destacar que o IGA não mede diretamente a efetividade nem o impacto das políticas públicas. Seus resultados devem ser interpretados como indicativos do nível de maturidade das políticas avaliadas, conforme autodeclarado pelos responsáveis, em aspectos relacionados à governança, à gestão, à implementação, ao monitoramento e à avaliação. Por se tratar de um instrumento de autoavaliação, o índice reflete a percepção do órgão gestor da política, e não uma verificação independente realizada pela equipe de fiscalização.

46. Por essa razão, os resultados do IGA devem ser analisados em conjunto com outras evidências, como achados de auditoria, dados de execução orçamentária e financeira, indicadores de desempenho, informações provenientes de sistemas federais e avaliações independentes, de modo a subsidiar o aperfeiçoamento das intervenções governamentais. A análise isolada do índice pode conduzir a conclusões equivocadas, seja por superestimar a qualidade de políticas cujos gestores apresentam percepção excessivamente otimista, seja por subestimar políticas cujos responsáveis adotam postura mais crítica em suas autoavaliações.

47. O IGA é calculado pela média aritmética dos blocos de controle aplicáveis a cada modalidade de financiamento. Nas políticas financiadas por gasto direto, o cálculo considera os sete blocos de controle (IB1 a IB7). Já nas políticas financiadas por gasto indireto, o bloco referente à alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros (IB5) é excluído do cálculo, por não ser aplicável a essa modalidade de financiamento.

48. Essa distinção metodológica é relevante porque reconhece que políticas financiadas por renúncias de receita e benefícios creditícios ou financeiros não seguem o ciclo orçamentário tradicional. Por essa razão, não podem ser avaliadas pelos mesmos critérios aplicáveis às despesas executadas por meio dos orçamentos fiscal e da seguridade social. A exclusão do IB5, entretanto, não implica que a dimensão financeira seja irrelevante para essas políticas. Ao contrário, a análise dos gastos tributários requer a consideração de critérios específicos, como a estimativa da renúncia de receita, a identificação dos beneficiários, a avaliação da relação custo-efetividade e a verificação do cumprimento de condicionantes legais. Tais aspectos, contudo, ainda não são incorporados de forma sistemática pela metodologia do RePP, encontrando-se em processo de desenvolvimento e aprimoramento.

2.4.1. Critérios de Atendimento

49. Os quesitos que compõem cada bloco foram classificados em categorias padronizadas de atendimento, condicionadas à apresentação de evidências suficientes, adequadas e pertinentes. A pontuação atribuída a cada quesito foi consolidada no respectivo bloco de controle e, posteriormente, nos índices correspondentes.

Tabela 5. Faixas de Classificação do IGA

Faixa do IGA	Classificação	Interpretação
90% a 100%	Atendido Totalmente	Prática plenamente institucionalizada e executada.
50% a menos de 90%	Atendido em Maior Parte	Prática majoritariamente implementada, com lacunas pontuais.
20% a menos de 50%	Atendido em Menor Parte	Prática parcial, com limitações significativas.
0% a menos de 20%	Não Atendido	Prática inexistente ou muito incipiente.

Fonte: Elaboração própria

50. Por essa razão, a interpretação dos resultados deve considerar, conjuntamente: i) os achados e as conclusões da auditoria; ii) os indicadores e as metas da política; iii) a execução física e orçamentário-financeira; iv) a qualidade e a confiabilidade dos dados; v) os custos diretos e indiretos; vi) as evidências de resultados e impactos; vii) as limitações metodológicas e informacionais identificadas.

51. A ausência de documentação comprobatória não foi considerada atendimento do quesito. Da mesma forma, a exclusão de um bloco por sua não aplicabilidade à política ou à modalidade de financiamento não representa avaliação positiva do requisito, devendo ser acompanhada de justificativa registrada no processo de fiscalização.

2.4.2. Interpretação dos índices

52. Os índices possuem natureza predominantemente diagnóstica. O IQI indica o grau de estruturação das condições de governança, gestão, implementação e monitoramento da política pública. Já o ICA evidencia capacidade institucional existente para avaliar o alcance dos objetivos e das metas, bem como seus resultados e impactos.

53. Esses índices não devem ser interpretados isoladamente como medidas de efetividade nem como evidência do alcance dos objetivos da política. Uma política pode apresentar elevado nível de execução orçamentária e, ainda assim, baixa capacidade de demonstrar resultados. Da mesma forma, pode dispor de estruturas adequadas de governança e gestão sem que existam evidências suficientes acerca de seus impactos sobre o problema público que motivou sua criação.

2.4.3. Distinção entre avaliação por auditoria e autoavaliação

54. Na auditoria operacional, o IQI e o ICA são calculados com base nas evidências examinadas pela equipe de fiscalização, nos quesitos comuns da matriz de planejamento e nos critérios de classificação estabelecidos pelo RePP. Na autoavaliação, o IGA é calculado a partir das respostas fornecidas pelos gestores em questionário digital, posteriormente submetidas à macroavaliação centralizada na AudDigital, com vistas à verificação da completude das informações e da consistência das evidências apresentadas.

55. Essa distinção é relevante porque os índices são construídos a partir de fontes de informação distintas e atendem a finalidades diferentes:

i) o IQI e o ICA sintetizam os resultados dos procedimentos de auditoria e subsidiam a consolidação das informações no Quadro-Resumo previsto na LDO;

ii) o IGA sistematiza a percepção dos gestores sobre a estruturação e o funcionamento da política pública, compondo capítulo específico do Caderno do RePP dedicado à macroavaliação.

56. Os três índices podem ser utilizados de forma complementar, mas não devem ser tratados como medidas equivalentes nem comparados sem a devida consideração de suas diferenças metodológicas, de suas fontes de informação e de suas finalidades analíticas.

57. A Tabela 3 demonstra que os blocos **IB1** a **IB3** são utilizados exclusivamente na autoavaliação, por contemplarem aspectos relacionados à formulação e ao desenho da política. Os blocos **IB4** e **IB6** compõem o IQI; enquanto o **IB7** compõe o ICA. Já o **IB5**, embora relevante para a análise do financiamento e da execução dos recursos, não integra o IQI, em razão de suas características específicas e de seu foco na dimensão orçamentária e financeira.

2.5. Estruturação do Quadro-Resumo por Fonte de Financiamento

58. Nesta edição do RePP, o Quadro-Resumo foi estruturado segundo a natureza da fonte de financiamento da política pública, distinguindo-se: i) **gasto direto**, realizado por meio dos OFSS ou do OI das estatais não-dependentes, segundo a abrangência definida no art. 2º, inciso XXV, da Lei 14.802/2024; e ii) **gasto indireto**, correspondente às políticas financiadas por meio de subsídios de natureza financeira, tributária e creditícia previstos no art. 2º, inciso XXIV da Lei 14.802/2024, que, neste ciclo do RePP, ficaram restritos aos gastos tributários.

59. A distinção é necessária porque cada modalidade de financiamento possui lógica própria de programação, execução, registro, controle e prestação de informações. Consequentemente, não é metodologicamente adequado aplicar, sem adaptações, os mesmos quesitos financeiros e os mesmos parâmetros de interpretação a políticas financiadas por despesas orçamentárias e a políticas implementadas mediante renúncia de receitas.

60. As informações financeiras foram analisadas em conjunto com o IQI e o ICA. O objetivo foi examinar as condições financeiras de implementação das políticas no exercício de 2025 e verificar em que medida a disponibilidade, a programação, a execução e a rastreabilidade dos recursos contribuíram para a produção das entregas e para a capacidade de aferição dos objetivos e metas. Em razão das especificidades dos três orçamentos da União, o bloco referente à alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros (IB5) não integrou o cálculo do IQI do Quadro-Resumo e o ICA do gasto indireto.

61. Como se vê, a análise financeira não permite, isoladamente, estabelecer relação causal entre o volume de recursos executados, o grau de maturidade da política e os resultados alcançados. Sua função é

qualificar a interpretação dos índices e identificar situações como insuficiência ou restrições de recursos, baixa execução, concentração da despesa, falta de informações sobre custos e limitações à rastreabilidade financeira.

2.5.1. Quadro-Resumo das políticas financiadas pelos OFSS (gasto direto)

62. Para as políticas financiadas por dotações dos OFSS, o Quadro-Resumo considerou a relação entre os atributos da política pública, as programações da LOA e os registros da execução orçamentária e financeira no Siafi. A análise abrangeu, conforme a disponibilidade das informações e a pertinência dos dados, o empenho, a liquidação, o pagamento e a inscrição de restos a pagar (RAP) em 2025. Considerou, ainda, o pagamento dos saldos de RAP não-processados inscritos em exercícios anteriores, assim como a liquidação desses RAP, situações que afetaram a qualidade de implementação e o alcance das metas em 2025.

63. Foram examinados, ainda, o enquadramento orçamentário das políticas públicas avaliadas, com a correspondências entre programas, ações orçamentárias, planos orçamentários, planos internos, unidades orçamentárias, fontes de recursos e órgãos responsáveis. Quando possível, essas informações foram relacionadas às entregas, aos indicadores e às metas do PPA, de modo a verificar se a estrutura orçamentária permitia identificar os recursos destinados à implementação da política.

64. Nos casos em que a execução financeira não pode ser associada diretamente às entregas ou aos resultados da política, o Quadro-Resumo registrou a limitação informacional. A existência de empenho, liquidação ou pagamento foi considerada evidência da execução da despesa, mas não da realização da entrega, da qualidade do serviço prestado ou da efetividade da intervenção.

65. Essa distinção é particularmente importante porque a despesa pública no âmbito da União pode ser executada em momento diverso da entrega ao público-alvo, especialmente nas hipóteses de transferências obrigatórias e voluntárias e despesas inscritas em RAP não-processado. Por essa razão, os dados financeiros foram interpretados conjuntamente com informações físicas, indicadores, metas, documentos de execução e evidências apresentadas pelos órgãos responsáveis.

2.5.2. Quadro-Resumo das políticas financiadas pelo OI (gasto direto das empresas estatais não-dependentes)

66. Para as políticas financiadas pelo OI das empresas estatais não-dependentes, o Quadro-Resumo considerou a especificidade do regime financeiro aplicável a essas entidades, com detalhamento da análise do Adendo B desta instrução. Embora se trate de gasto direto associado a um dos orçamentos da União, sua execução não se confunde integralmente com a despesa realizada pelos órgãos e entidades integrantes dos OFSS.

67. A análise examinou a empresa responsável pela política pública, o programa, as receitas operacionais e o custo da política pública no contexto das finanças da estatal, para fins de apuração do resultado operacional decorrente da execução da política pública, que não pode se confundir com o resultado primário da estatal.

68. A inclusão das estatais não-dependentes exige cautela na interpretação dos dados, pois a execução está registrada em sistemas, demonstrações contábeis e relatórios próprios, com níveis de detalhamento distintos daqueles disponíveis para as despesas do OFSS. A comparabilidade com as demais políticas públicas do Quadro-Resumo depende, portanto, da harmonização dos conceitos de programação, execução, investimento, entrega, custo e resultado operacional da política pública.

2.5.3. Quadro-Resumo das políticas financiadas por gastos tributários (gasto indireto)

69. Para as políticas financiadas por gastos tributários, também foi adotado tratamento metodológico específico no Quadro-Resumo. Nessa modalidade, o Estado deixa de arrecadar parte das receitas que seriam potencialmente devidas em razão da concessão de benefícios tributários diferenciados. Não há, portanto, despesa orçamentária direta equivalente ao empenho, à liquidação e ao pagamento registrados no Siafi.

70. A análise foi orientada pela identificação do benefício tributário, de sua classificação no rol de ações não-orçamentárias no Anexo do PPA, da base legal, dos objetivos declarados, dos beneficiários, do período de vigência, da base efetiva da renúncia (2023) disponível neste ciclo do RePP e das projeções (2024 e 2025), assim como dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

71. Em razão da natureza do gasto indireto, o bloco referente à alocação e gestão de recursos

orçamentários e financeiros (IB5) não integrou o cálculo do IQI e IGA. Essa exclusão não significa que a dimensão financeira seja irrelevante. A análise financeira, nesses casos, desloca-se da execução da despesa para a estimativa da receita renunciada, a distribuição do benefício, o custo fiscal, a identificação de beneficiários e a relação entre a renúncia e os objetivos da política.

72. A ausência de execução orçamentária direta não afasta a necessidade de avaliar a eficiência alocativa do gasto tributário. Ao contrário, a renúncia de receita deve ser examinada como forma de intervenção estatal que produz efeitos fiscais e distributivos. A avaliação deve verificar se o benefício permanece relevante, se alcança o público previsto, se produz os resultados esperados e se existem alternativas menos onerosas ou mais efetivas para atingir os mesmos objetivos.

73. A comparação entre políticas financiadas por gasto direto e por gasto indireto deverá ser evitada. Os indicadores financeiros não possuem o mesmo significado nas duas modalidades: nos gastos diretos, a execução é observada a partir das etapas da despesa; nos gastos indiretos, a análise se baseia na renúncia estimada e nos efeitos econômicos, sociais e fiscais associados ao benefício.

74. Por essa razão, o Quadro-Resumo apresenta separadamente os resultados de cada modalidade de financiamento, preservando um núcleo comum de informações — objetivo, público-alvo, entregas, indicadores, metas, resultados e evidências — e adaptando os quesitos financeiros à forma de intervenção estatal.

2.5.3. Síntese comparativa da metodologia

75. A distinção entre as modalidades de financiamento não impede a construção de uma visão integrada das políticas públicas. Para esse fim, o Quadro-Resumo trouxe uma matriz com adaptação dos campos financeiros e dos critérios de execução.

76. A estrutura desenvolvida para este ciclo do RePP permite preservar a comparabilidade das dimensões de governança, implementação, monitoramento e avaliação de resultados, sem desconsiderar as diferenças entre os mecanismos de financiamento. O IQI e o ICA devem ser interpretados em conjunto com as informações financeiras específicas de cada modalidade, evitando que a execução da despesa ou o valor da renúncia sejam utilizados como substitutos da análise de desempenho.

77. A organização do Quadro-Resumo por fonte de financiamento também contribui para aperfeiçoar a rastreabilidade da política pública em situações de financiamento híbrido. Quando uma mesma política combinar dotações do OFSS, investimentos de estatais não-dependentes e gastos tributários, cada componente deverá ser identificado separadamente, com indicação da natureza do vínculo, do volume de recursos ou renúncia, das entregas financiadas e dos resultados a que se relaciona.

78. Em desfecho, o Quadro-Resumo não se limita a apresentar valores financeiros. Sua finalidade é demonstrar como cada modalidade de financiamento se relaciona com a implementação e a capacidade de avaliação da política pública. A separação metodológica entre gasto direto e gasto indireto constitui, portanto, requisito de validade da análise e, simultaneamente, instrumento para aperfeiçoar a integração entre planejamento, orçamento, execução financeira e avaliação.

2.6. Convergência entre a MAPP e o Padrão Internacional

79. A Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP), conforme exposto na Nota Técnica SEI 758/2026/MPO, adota quatro dimensões avaliativas inspiradas nos critérios estabelecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nota-se convergência em quatro dos seis critérios adotados internacionalmente, com duas diferenças relevantes.

80. Em primeiro lugar, a MAPP atribui ao termo ‘efetividade’ um significado que, na tipologia da OCDE, corresponde mais adequadamente ao critério de ‘eficácia’. Além disso, a metodologia não incorpora os critérios de coerência e impacto previstos no referencial da OCDE. A própria Nota Técnica reconhece que os critérios da OCDE constituem um quadro de julgamento voltado à apreciação do mérito e do desempenho das intervenções, ao passo que a MAPP se concentra na delimitação do objeto avaliável. Em outras palavras, enquanto a pergunta central da OCDE é **‘qual o valor da intervenção?’**, a pergunta fundamental da MAPP é **‘a intervenção é avaliável quanto à efetividade e à eficiência?’.**

81. A distinção mais relevante para o contexto do RePP consiste no fato de que os critérios da OCDE pressupõem uma unidade de análise dotada de Teoria de Mudança explícita, justamente a lacuna que a própria Nota Técnica identifica nos instrumentos de planejamento e orçamento. Na prática, ações orçamentárias e programas do PPA funcionam como ‘contêineres administrativos’ que agrupam

intervenções com Teorias de Mudança distintas, fato que impede a aplicação consistente dos critérios.

82. A MAPP busca equacionar essa questão ao definir política pública como conjunto integrado e articulado de ações, necessário e suficiente para a provisão de bens ou serviços, orientado à mitigação de um problema público e articulado por uma Teoria de Mudança. Assim, os critérios da OCDE fornecem o quadro de julgamento, a MAPP delimita o objeto e o Bloco Político-Orçamentário de Intervenção (BPOI) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) identifica formalmente a intervenção — unidades complementares, não substitutas.

83. O cotejo entre a MAPP e os critérios da OCDE evidencia que a aplicação consistente destes últimos no contexto brasileiro depende da superação da fragmentação conceitual apontada pela Nota Técnica. Na ausência de uma unidade de análise claramente delimitada e estruturada por uma Teoria de Mudança explícita, a avaliação de resultados torna-se metodologicamente fragilizada. Nesse contexto, a convergência entre a MAPP e os critérios da OCDE, tendo a Teoria de Mudança como elemento integrador, apresenta-se como uma alternativa promissora para qualificar a avaliação de políticas públicas e fortalecer sua função de retroalimentação do ciclo orçamentário, inclusive no âmbito do processo de revisão de gastos, em consonância com o disposto no art. 165, § 16, da Constituição Federal.

84. Deve-se observar que a própria OCDE reconhece a existência de desafios relevantes para a aplicação de seus critérios de avaliação, especialmente aqueles relacionados a fragilidades no desenho das intervenções e à disponibilidade de dados confiáveis. O guia destaca que tais limitações não impedem a realização de avaliações, mas exigem cuidados metodológicos adicionais. Entre as estratégias recomendadas estão a realização de avaliações de avaliabilidade nas etapas iniciais do processo, o trabalho conjunto com as partes interessadas para documentar as decisões tomadas e reconstruir linhas de base quando necessário, bem como a comunicação transparente das limitações encontradas, de modo a assegurar a adequada interpretação dos resultados e o gerenciamento das expectativas dos usuários da avaliação.

85. No contexto do RePP, o conceito de política pública concilia duas perspectivas complementares: o Referencial do TCU, que delimita o universo das ações governamentais sujeitas a acompanhamento e controle, e a MAPP, que estabelece critérios para identificar unidades de análise passíveis de avaliação quanto à efetividade e à eficiência.

86. Essa arquitetura metodológica permite definir como objeto de avaliação ações isoladas ou conjuntos articulados de ações que entregam produtos e serviços a uma população-alvo com o propósito de enfrentar problemas públicos específicos. Ao fazê-lo, contribui para mitigar os três desafios identificados no ciclo do RePP: a ausência de uniformização conceitual sobre o objeto avaliado, a limitada integração entre os atributos do PPA e a execução orçamentária e a insuficiente rastreabilidade orçamentária e financeira dos recursos associados às políticas públicas.

87. Merece especial atenção o critério de coerência adotado pela OCDE, cuja finalidade é examinar em que medida outras intervenções, especialmente políticas, programas e ações governamentais, apoiam ou prejudicam a intervenção avaliada, e vice-versa. O critério compreende duas dimensões complementares. A coerência interna refere-se à compatibilidade da intervenção com outras políticas, estratégias, normas e compromissos assumidos pelo próprio governo, inclusive aqueles decorrentes de referenciais e padrões internacionais. A coerência externa, por sua vez, examina a consistência da intervenção em relação às iniciativas conduzidas por outros atores que atuam no mesmo contexto.

88. A coerência abrange aspectos como complementaridade, harmonização e coordenação entre intervenções, bem como a medida em que estas geram valor agregado e evitam a duplicação de esforços. Em consonância com a Agenda 2030, o critério incentiva uma abordagem integrada, com foco nas sinergias e compensações entre áreas de políticas públicas. Sua avaliação, contudo, apresenta desafios metodológicos relevantes, especialmente quanto à delimitação do escopo de análise e à identificação das interações entre intervenções, exigindo que o avaliador considere suas conexões com os demais critérios avaliativos.

89. Somam-se a esses desafios, no plano interno, a inexistência de um catálogo ou carteira estruturada de políticas públicas por ministério finalístico e a ausência de marcadores nacionalmente padronizados que permitam identificar e rastrear, ao longo de toda a execução orçamentária e financeira, inclusive nas modalidades de aplicação direta e descentralizada, os recursos vinculados à implementação de **políticas transversais**, a exemplo daquelas priorizadas no art. 4º da Lei do PPA 2024-2027 (Lei 14.802/2024). São

fatores críticos que dificultam o avanço da convergência com o critério de avaliação que passou a ser adotado no plano internacional.

90. Diante dessas limitações, merece registro a experiência internacional apresentada no Painel 3 da Semana 'Orçamento Sensível a Gênero: Integrando a Perspectiva de Igualdade nas Finanças Públicas', promovida pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Na ocasião, destacou-se a importância da adoção de marcadores orçamentários como instrumento para avaliar políticas públicas transversais com base em evidências, merecendo destaque o modelo de marcadores de gênero e raça adotado pelo Ministério das Finanças do Equador (peça 164).

91. Cabe registrar, em desfecho, uma limitação metodológica que deve ser explicitada para a correta leitura desta seção: neste ciclo do RePP, a metodologia adotada não foi comparada, de forma sistemática, com os critérios de avaliação da OCDE. O que aqui se apresenta é o exame da convergência conceitual entre a MAPP e o referencial internacional — com a identificação dos pontos de aproximação e de limitações — e não um exercício de aferição do grau de aderência do desenho metodológico do RePP ao padrão da OCDE.

92. A distinção importa porque a ausência do cotejo impede verificar, com base em evidência, em que medida as dimensões avaliativas efetivamente empregadas respondem ao quadro internacional, sobretudo quanto aos critérios de coerência e impacto, não incorporados pela MAPP, e deixa em aberto o diagnóstico de conformidade da metodologia com as boas práticas de avaliação. É desejável que os próximos ciclos do RePP incluam etapa formal de comparação entre a metodologia e os critérios da OCDE, as finalidades em cada contexto avaliativo, mediante matriz de correspondência e aplicação a unidades de análise selecionadas, de modo que a convergência aqui examinada em tese possa ser verificada na prática e suas implicações dimensionadas.

3. Seleção e Classificação de Políticas Públicas com Base no Critério de Avaliabilidade para Subsidiar o Processo Orçamentário

3.1. Políticas Avaliadas por Auditoria com Quesitos Comuns

93. Das 58 políticas públicas que responderam ao QA, oito foram submetidas a auditorias e a outros procedimentos de fiscalização no ciclo do RePP 2026, com a finalidade de subsidiar a composição do Quadro-Resumo previsto no art. 146 da LDO 2025. Desse conjunto, sete auditorias atenderam aos quesitos comuns previstos na matriz de planejamento, possibilitando a apuração dos índices de IQI e ICA, por meio da aplicação do Quadro-Sintético.

94. Uma das auditorias não foi incorporada ao Quadro-Resumo porque seu objeto consistia em um plano nacional que, embora apresente relevância institucional e materialidade expressiva, não atendeu à maioria dos quesitos comuns estabelecidos na metodologia. A natureza abrangente do objeto, estruturado como plano e não como política pública delimitada, impediu a identificação de uma Teoria da Mudança específica, a individualização de entregas e metas e a vinculação suficientemente precisa entre recursos, ações, produtos e resultados.

95. A não inclusão do plano no Quadro-Resumo não reduz sua relevância como instrumento de planejamento ou coordenação governamental. A ocorrência evidencia, contudo, uma limitação metodológica da sistemática adotada: planos nacionais que reúnem múltiplas políticas públicas, cada uma com objetivos, públicos-alvo, arranjos de implementação e Teorias da Mudança distintos, nem sempre se adequam à avaliação padronizada baseada em quesitos comuns utilizada para subsidiar o processo legislativo orçamentário.

96. A constatação reforça a necessidade de delimitar o conceito de política pública avaliável para os fins específicos do RePP. Essa delimitação deve distinguir políticas públicas de planos, estratégias, programas de gestão e outras iniciativas governamentais que, embora formalmente instituídas, não reúnam os atributos necessários à produção de evidências consistentes, comparáveis e úteis ao processo orçamentário e à revisão de gastos.

97. A experiência deste ciclo demonstra que a aplicação dos quesitos comuns pressupõe a existência de um objeto de avaliação suficientemente delimitado e estruturado, de modo a permitir:

i) a identificação e a delimitação do problema público que fundamenta a intervenção;

ii) a definição do público-alvo e dos beneficiários da política;

iii) a descrição da cadeia causal ou da Teoria da Mudança da intervenção;

iv) a identificação dos responsáveis, dos coexecutores e dos mecanismos de governança;

v) o estabelecimento de vínculo entre os recursos orçamentários e financeiros e as ações, entregas e resultados esperados; e

vi) a aferição da qualidade da implementação e da capacidade institucional de avaliar o alcance dos objetivos e das metas.

98. Quando esses elementos não estiverem formalizados ou não puderem ser individualizados de maneira consistente, o objeto deverá ser classificado, para fins metodológicos, como iniciativa de planejamento, coordenação ou orientação governamental, e não como política pública avaliável segundo os quesitos comuns e os índices utilizados na composição do Quadro-Resumo previsto no art. 146 da LDO 2025

99. Essa classificação não impede a realização de análises específicas sobre aspectos como governança, grau de institucionalização, coerência do desenho, capacidade de implementação e mecanismos de monitoramento. Impede, contudo, que o objeto seja comparado diretamente, sem as devidas ressalvas metodológicas, a políticas públicas avaliáveis para as quais seja possível identificar, de forma consistente, a cadeia causal da intervenção, as metas, as entregas, as fontes de financiamento e os resultados esperados.

3.2. Políticas Autoavaliadas por Questionário Digital

100. A construção de uma base de dados de autoavaliações no âmbito do controle externo constituiu avanço metodológico relevante no ciclo do RePP 2026. Embora os dados apresentem limitações quanto à completude, à consistência e à possibilidade de automação da verificação das informações prestadas pelos gestores, a iniciativa ampliou o alcance do Relatório ao viabilizar o exame sistêmico de fatores relacionados à formulação, à implementação, ao financiamento, ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas.

101. A fiscalização, realizada de forma centralizada pela AudDigital, combinou duas perspectivas analíticas complementares. A primeira consistiu no exame dos sistemas, procedimentos e mecanismos de coordenação sob responsabilidade dos órgãos centrais da administração pública federal. A segunda correspondeu à macroavaliação das políticas autoavaliadas por seus respectivos gestores. A articulação dessas perspectivas permitiu identificar padrões recorrentes, limitações estruturais comuns a diferentes políticas e oportunidades de aperfeiçoamento da ação governamental que poderiam não ser captadas em avaliações individualizadas.

102. No âmbito desta fiscalização, foram examinadas 50 políticas públicas, em sentido amplo, com base nas informações prestadas pelos respectivos gestores por meio do QA. O tratamento agregado das informações permitiu identificar tanto resultados positivos quanto fragilidades recorrentes na estruturação das políticas públicas. Entre os aspectos analisados, destacam-se a definição do problema público, o estabelecimento de objetivos e metas, a organização da governança, a existência de mecanismos de monitoramento, a vinculação a fontes de financiamento e a capacidade de produzir evidências acerca dos resultados e impactos alcançados.

103. Em 26 das 50 políticas públicas autoavaliadas, correspondentes a 52% do conjunto analisado, a avaliação foi orientada pela Teoria da Mudança. Nesses casos, examinou-se a coerência entre o problema público identificado, o desenho da intervenção, os mecanismos de implementação e os procedimentos de avaliação de resultados, com enfoque nas dimensões de eficiência e efetividade. Também foi analisada a suficiência das evidências apresentadas para subsidiar decisões relativas à continuidade, ao aperfeiçoamento, à expansão, à reformulação ou à eventual descontinuidade das políticas.

104. A aplicação da Teoria da Mudança nesses casos evidencia a presença de elementos mínimos de avaliabilidade, especialmente a possibilidade de estabelecer relações consistentes entre problema público, objetivos, atividades, entregas, resultados e impactos. O procedimento mostra-se convergente com os esforços empreendidos pelo Poder Executivo para estabelecer uma base conceitual e metodológica comum de identificação e avaliação de políticas públicas destinada a subsidiar o processo orçamentário e a revisão de gastos.

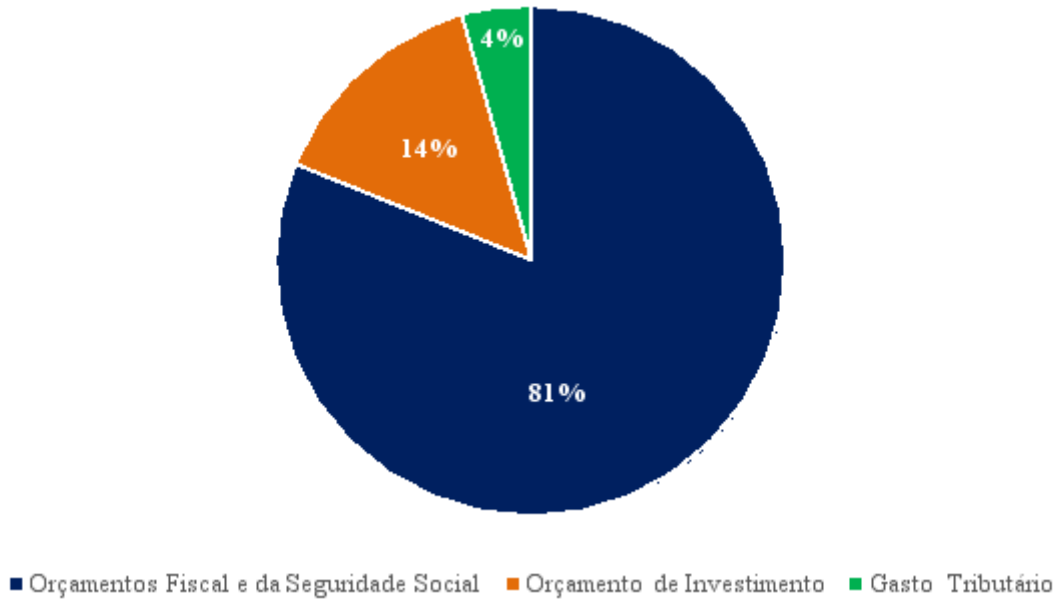
105. As 24 políticas públicas restantes, correspondentes a 48% do conjunto analisado, não foram submetidas à avaliação orientada pela Teoria da Mudança. Em parte dos casos, isso ocorreu em razão da ausência de uma cadeia causal suficientemente estruturada; em outros, porque os atributos da intervenção

não permitiam identificar, de forma consistente, as entregas, os responsáveis, os beneficiários, as fontes de financiamento ou os resultados esperados. Essa limitação constitui achado metodológico relevante, na medida em que evidencia que parcela expressiva das iniciativas examinadas ainda não dispõe de estrutura informacional e institucional apta a viabilizar avaliações comparáveis de resultados e impactos.

4. Visão Geral

106. Para compor o Quadro-Resumo de que trata o art. 146 da LDO 2025, foram avaliadas sete políticas públicas vinculadas a programas finalísticos do PPA 2024-2027. As fiscalizações realizadas em 2025 abrangeram políticas sob responsabilidade dos Ministérios da Educação, da Saúde, dos Transportes, da Defesa, da Integração e do Desenvolvimento Regional, das Comunicações e da Ciência, Tecnologia e Inovação, que, conjuntamente, concentraram **R$ 170,4 bilhões** em recursos executados naquele exercício. A distribuição desses recursos, sob a ótica do financiamento, é apresentada a seguir:

Gráfico 1. Distribuição percentual das Políticas Públicas Autoavaliadas por Tipo de Gasto e Financiamento



Fonte: Elaboração própria

107. Além das sete políticas públicas avaliadas para o Quadro-Resumo, o RePP 2026 incorpora a macroavaliação de 26 políticas públicas autoavaliadas pelos gestores e com Teoria da Mudança suficientemente estruturada, e o resultado da auditoria no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP), com ações integrantes de dois Programas avaliados, cuja execução orçamentária em 2025 foi de R$ 5,8 bilhões.

Tabela 6 - Distribuição das Políticas Públicas Autoavaliadas por Tipo de Gasto e de Financiamento

Tipo de Gasto	Tipo de Financiamento	Macroavaliação	
		Número de Políticas Autoavaliadas	Número de Ministérios
Gasto Direto	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS)	19	15
	Orçamento de Investimento das Estatais Não-Dependentes (OI)	1	1
Gasto Indireto	Gastos Tributários, Benefícios Creditícios e Financeiros	6	4
Planos Nacionais, Estratégias, Programas de Gestão do PPA e		16	10

outras intervenções que congregam vários programas ou políticas que não possuam clara identificação de bens e serviços entregues à sociedade, assim como identificação precisa de uma teoria de mudança associando entregas a uma transformação da realidade social por meio dessa teoria		

Nota: A tabela contém políticas públicas com financiamento híbrido (OFSS e OI ou Gasto Indireto). Em situações assim, a autoavaliação foi considerada no tipo de orçamento de maior proporcionalidade

108. Esta análise é resultado de um esforço institucional que busca convergir a metodologia de avaliação realizada no âmbito do RePP com a desenvolvida pela Secretaria de Monitoramento, Avaliação e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) para aplicação conjunta pelos órgãos e entidades federais.

5. Macroavaliação das Políticas Públicas Autoavaliadas

109. Neste ciclo, foram identificadas 26 políticas públicas que apresentavam condições de avaliabilidade compatíveis com a aplicação da Teoria da Mudança. Nesses casos, foi possível examinar a coerência entre o problema público, o desenho da intervenção, os recursos mobilizados, as entregas previstas, os resultados esperados e os impactos pretendidos.

Tabela 7. IGA das Políticas Autoavaliadas por Bloco de Controle

Percepção dos Gestores sobre 26 Políticas Públicas						
Índices dos Blocos de Controle	IGA do Gasto Direto (21)			IGA do Gasto Indireto (5)		
	Máx	Min	Média	Máx	Min	Média
IB1 - Diagnóstico do Problema	1,00	0,33	~0,83	1,00	0,68	~0,91
IB2 - Análise de Alternativas e Decisão	1,00	0,00	~0,66	1,00	0,25	~0,55
IB3 - Desenho e Institucionalização	0,96	0,25	~0,66	1,00	0,61	~0,78
IB4 - Governança e Gestão	1,00	0,08	~0,68	1,00	0,29	~0,66
IB5 - Alocação e Gestão de Recursos	1,00	0,33	~0,69	-	-	-
IB6 - Implementação e Monitoramento Contínuo	0,93	0,00	~0,54	0,78	0,39	~0,63
IB7 - Avaliação de Resultados e Impactos	0,89	0,00	~0,54	1,00	0,07	~0,64
IGA – Índice Geral de Autoavaliação	**0,93**	**0,28**	**~0,65**	**0,87**	**0,48**	**~0,70**

Fonte: Elaboração própria

Nota (1): No Grupo de Políticas financiadas por gasto direto, há duas com característica orçamentária híbrida, sendo parte referente ao orçamento fiscal e parte ao orçamento de investimento, que possui especificidades orçamentárias.

Nota (2): O IB5 não foi aplicado às políticas financiadas por gasto indireto e, consequentemente, não integrou o cálculo do IGA desse grupo.

110. As políticas foram classificadas de acordo com a modalidade predominante de financiamento. O gasto direto compreende as despesas orçamentárias destinadas à execução das políticas, enquanto o gasto indireto abrange benefícios tributários, creditícios ou financeiros. A comparação teve por objetivo identificar diferenças no grau de maturidade e no atendimento autodeclarado aos critérios de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, sem atribuir ao IGA a condição de medida direta de efetividade ou impacto.

5.1. Especificidades da Análise por Tipo de Gasto

5.1.1. Gasto Direto

111. De forma agregada, as políticas financiadas por gasto direto apresentaram IGA médio de aproximadamente **0,65**, enquanto aquelas financiadas por gasto indireto alcançaram média de aproximadamente **0,70**. Em ambos os casos, os resultados situam-se na faixa correspondente ao atendimento dos critérios avaliativos em maior parte, embora persistam lacunas relevantes em dimensões específicas do ciclo das políticas públicas.

112. No gasto direto, as menores médias foram observadas em IB6 - Implementação e Monitoramento Contínuo (0,57), IB7 - Avaliação de Resultados e Impactos (0,58) e IB2 - Análise de Alternativas e Decisão (0,64). O resultado evidencia fragilidades especialmente nas etapas de execução, acompanhamento e demonstração de resultados.

113. A amplitude dos valores do IGA — de **0,28 a 0,93** — revela maior variação entre as políticas,

inclusive com resultados mínimos de **0,00** em análise de alternativas e avaliação de resultados.

Tabela 8. Distribuição das Políticas Financiadas por Gasto Direto (OFSS)

Escala de Classificação do Resultado das Políticas Públicas Autoavaliadas		IGA Médio	Políticas Públicas		Média Ponderada do IGA
Atendido Totalmente	90% a 100%	~0,93	1	5%	~0,68
Atendido em Maior Parte	50% a menos de 90%	~0,72	15	71%	
Atendido em Menor Parte	20% a menos de 50%	~0,39	5	24%	
Não Atendido	0% a menos de 20%	-	0	-	
Total		**-**	**21**	**100%**	

Fonte: Elaboração própria

114. A distribuição das políticas financiadas por gasto direto evidencia heterogeneidade relevante no estágio autodeclarado. Consideradas as **21 políticas** com IGA calculado, 15 políticas (**71%**) apresentam índice médio de **~0,72**, frente à média ponderada do ~**0,68**. Esse resultado reflete a autopercepção dos gestores e deve ser interpretado com cautela. Além de não refletirem integralmente a diversidade de situações identificadas, neste ciclo avaliativo não foi possível realizar os cruzamentos de dados para esse tipo de avaliação em razão das limitações descritas adiante.

115. As principais fragilidades observadas estão concentradas na implementação e no monitoramento contínuo, na avaliação de resultados e impactos e na análise de alternativas. O desempenho médio mais elevado no diagnóstico do problema, em contraste com os resultados inferiores nas etapas posteriores do ciclo, sugere que parte das políticas dispõe de formulação inicial mais estruturada, mas enfrenta dificuldades para acompanhar a execução, corrigir rumos e demonstrar os efeitos produzidos.

5.1.2 Gasto Indireto

116. Nas 5 políticas financiadas por gasto indireto, o desempenho mais reduzido foi observado no bloco de Análise de Alternativas e Tomada de Decisão - IB2, indicando oportunidades de aperfeiçoamento na justificativa das soluções escolhidas e na comparação entre alternativas de intervenção. Os demais blocos apresentaram resultados entre 0,63 e 0,91, com médias relativamente mais baixas em governança e gestão, monitoramento e avaliação de resultados.

117. Embora o IGA médio desse grupo seja superior ao do gasto direto, a comparação deve ser interpretada com cautela, pois envolve apenas cinco intervenções e uma metodologia de autoavaliação ainda em aperfeiçoamento, especialmente para adaptar a metodologia as medidas inauguradas pela Lei Complementar 224, publicada em dezembro de 2025.

118. Neste grupo, o IGA variou de **0,48 a 0,87**, mas também foram observados resultados críticos em dimensões específicas, como **0,25** em análise de alternativas e **0,07** em avaliação de resultados e impactos. Assim, a menor amplitude do IGA neste grupo, em relação ao gasto direto, não permite concluir pela inexistência de fragilidades relevantes.

119. Os resultados representam a percepção dos gestores sobre a estruturação e o funcionamento das políticas e não substituem avaliações independentes de resultados, efetividade ou eficiência.

120. O IGA oferece diagnóstico preliminar para identificar possíveis riscos e oportunidades de aperfeiçoamento e deve ser interpretado em conjunto com achados de auditoria, dados de execução orçamentária e financeira e informações dos sistemas federais. A indisponibilidade ou a insuficiente estruturação dessas bases no ciclo analisado limitou a realização desses cruzamentos e recomenda o aprofundamento das avaliações ou macroavaliações em ciclos posteriores.

5.2. Análise das Políticas Autoavaliadas

121. Neste exame, faz-se uma análise comparativa da maturidade das políticas públicas, com base no IGA, indicador sintético derivado das respostas às diligências dirigidas aos gestores dessas políticas, registradas no QA do RePP 2026.

122. O objetivo do IGA é identificar, de forma sistemática, em que medida as políticas públicas apresentam condições adequadas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Para tanto, considera aspectos relacionados ao diagnóstico do problema público, ao desenho da intervenção, à capacidade de implementação e à produção de evidências sobre resultados e impactos. Ao sintetizar essas dimensões em um único indicador, o IGA permite comparar políticas públicas e identificar fragilidades que possam comprometer sua capacidade de gerar valor público.

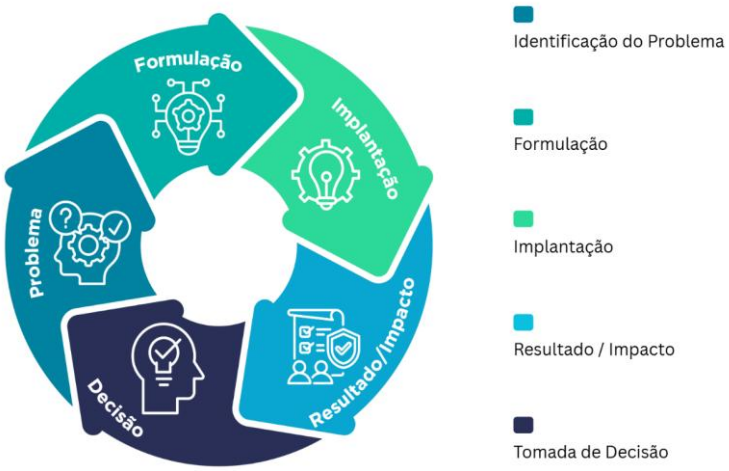
123. A abordagem adotada está diretamente associada à Teoria da Mudança, ao pressupor a existência de coerência entre o problema público, o desenho da intervenção, os recursos mobilizados, as entregas, os resultados e os impactos pretendidos. Nesse contexto, o IGA não se limita à verificação de requisitos formais, mas permite avaliar o encadeamento lógico da política e a suficiência das evidências disponíveis para subsidiar decisões quanto à sua continuidade, aperfeiçoamento, expansão, reformulação ou descontinuidade.

124. A análise dos resultados está estruturada em cinco frentes principais. Inicialmente, apresenta-se a composição do IGA, seus sete blocos de controle e sua vinculação às diferentes fases do ciclo da política pública, bem como os critérios de classificação adotados. Em seguida, são destacadas as políticas com maior necessidade de aperfeiçoamento, especialmente aquelas que apresentaram os menores resultados no indicador.

125. O relatório também examina as políticas segundo as fases de formulação, implementação e avaliação, identificando eventuais desarticulações entre essas etapas. Adicionalmente, analisa a qualidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação e aspectos essenciais da análise *ex ante*, como a utilização de evidências, a documentação da intervenção, a definição de indicadores e a caracterização do público-alvo. Ao final, são apresentadas oportunidades de aperfeiçoamento voltadas ao fortalecimento da gestão, da aprendizagem institucional e da tomada de decisão baseada em evidências.

126. Importa destacar que a avaliação contínua constitui elemento central para o aprimoramento da gestão pública. À luz das diretrizes apresentadas na Parte I do Guia CLEAR - FGV sobre Teoria da Mudança, observa-se que a produção e o uso de evidências devem estar presentes ao longo de todo o ciclo da política pública, desde a identificação do problema e a análise das alternativas de intervenção até o monitoramento da implementação e a avaliação de resultados e impactos. Nessa perspectiva, a avaliação não representa uma etapa isolada, mas um processo permanente de aprendizagem e apoio à tomada de decisão:

Figura 1. Passos da Teoria da Mudança para Tomada de Decisão



Fonte: Elaboração própria com base na Parte I do Guia CLEAR - FGV

127. Esse ciclo compreende etapas interdependentes e sequenciais: inicia-se com a identificação do problema público, passa pela formulação da intervenção, sua implementação, a mensuração de resultados e impactos e culmina na tomada de decisão, cujas conclusões retroalimentam o aperfeiçoamento da política. Em razão dessa interdependência, fragilidades nas etapas iniciais tendem a comprometer a execução da intervenção e a qualidade dos resultados e impactos alcançados.

5.2.1 Análise das Políticas com Maior Necessidade de Aperfeiçoamento (IGA < 50%)

128. A análise agregada do IGA é relevante porque permite aferir o grau de maturidade das políticas públicas a partir da interação entre as diferentes dimensões que compõem o índice. Dessa forma, a avaliação não se restringe à identificação de fragilidades isoladas, mas considera, de maneira integrada, os aspectos relacionados à formulação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação das políticas analisadas.

129. Ao incorporar conjuntamente os blocos relacionados ao diagnóstico do problema, à análise de alternativas, ao desenho e institucionalização, à governança, à alocação de recursos, ao monitoramento contínuo e à avaliação de resultados, o IGA oferece uma visão integrada do ciclo da política pública sob a perspectiva do gestor submetido à autoavaliação. Essa leitura agregada é especialmente importante para as políticas com resultado inferior a 50%, pois evidencia situações em que as deficiências se acumulam ou se reforçam entre diferentes fases, indicando maior risco de comprometimento da capacidade de execução, aprendizagem institucional, correção de rumos e geração de valor público.

Tabela 9. Políticas com Maior Necessidade de Aperfeiçoamento segundo o IGA

Política	IGA	Principal Lacuna
Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI)	28%	IB2 = 0%; IB7 = 0% — falha na análise de alternativas e na avaliação de resultados
Gestão das obras paralisadas	33%	Múltiplos casos de 'Não se Aplica', indicando ciclo avaliativo incompleto
Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	40%	IB4 = 8%; IB6 = 11% — governança e monitoramento críticos
Plano Nacional de Recursos Hídricos	44%	IB5 = 0%; IB7 = 15% — recursos e avaliação em nível crítico
Política Mineral Brasileira	47%	Índices baixos distribuídos ao longo de todo o ciclo da política
Lei do Bem	48%	IB4 = 29%; IB7 = 7% — governança e avaliação em situação crítica

Fonte: Elaboração própria

130. A identificação das oportunidades de aperfeiçoamento de políticas públicas parte da premissa de que a avaliação deve acompanhar todo o ciclo da política pública, desde o diagnóstico do problema até a tomada de decisão. Assim, a tabela acima organiza os achados do IGA por nível de criticidade, fase do ciclo e padrão de fragilidade, permitindo compreender não apenas quais políticas apresentam desempenho mais baixo, mas também em que etapa do ciclo se concentram as principais lacunas.

131. A tabela evidencia seis políticas públicas com IGA inferior a 50%, indicando nível crítico de maturidade sob a ótica do gestor e necessidade prioritária de aperfeiçoamento. Os menores resultados foram observados na Política Nacional de Segurança da Informação (28%), na Gestão das Obras Paralisadas (33%) e na Política Nacional de Assistência Estudantil (40%), revelando fragilidades relevantes em etapas estruturantes do ciclo da política. Em termos gerais, as lacunas mais recorrentes concentram-se na análise de alternativas, na alocação e gestão de recursos, na governança, no monitoramento contínuo e, especialmente, na avaliação de resultados.

132. Esse padrão sugere que parte significativa das políticas listadas apresenta dificuldades não apenas pontuais, mas sistêmicas, comprometendo a capacidade de demonstrar resultados, corrigir rumos e produzir evidências para a tomada de decisão.

133. Assim, a tabela pode ser interpretada como um instrumento para subsidiar a priorização de futuras ações dos órgãos incumbidos de avaliar as políticas públicas para os fins dos arts. 37, § 16 e 165, § 16 da Constituição Federal: políticas com IGA mais baixo e lacunas distribuídas em diferentes blocos exigem revisão mais abrangente, enquanto aquelas com deficiências concentradas em poucos indicadores podem demandar intervenções focalizadas.

134. O diagnóstico agregado evidencia desafios relevantes para o aperfeiçoamento das políticas públicas analisadas. Os principais desafios se concentram na fase de formulação (especialmente no diagnóstico e na análise de alternativas), na implementação (com problemas de governança e monitoramento) e, de forma ainda mais crítica, na fase de avaliação de resultados.

5.2.2 Análise por Fase do Ciclo das Políticas Públicas

135. Complementarmente à análise agregada, apresentada na seção anterior, o exame por fase do ciclo

de políticas públicas permite desagregar o IGA em suas dimensões constitutivas, evidenciando com maior precisão em quais blocos de controle se concentram os principais pontos fortes e fragilidades das políticas públicas.

136. Enquanto o IGA sintetiza o grau geral de maturidade das políticas públicas, a análise desagregada dos blocos IB1 a IB7 permite identificar em quais etapas do ciclo da política se concentram as principais fragilidades. Essa abordagem possibilita distinguir políticas com deficiências disseminadas ao longo de todo o ciclo daquelas cujos desafios se restringem a dimensões específicas, contribuindo para orientar ações de aperfeiçoamento mais focalizadas.

5.2.2.1 Formulação (IB1, IB2, IB3): diagnóstico do problema, análise de alternativas e desenho e institucionalização da política

137. Na fase de formulação, os índices IB1, IB2 e IB3 avaliam a consistência lógica e técnica que sustenta a decisão de criar, manter, reformular ou descontinuar uma política pública. Esses índices apontam se a intervenção parte de um problema público claramente demonstrado, se foram consideradas alternativas de enfrentamento e se o desenho escolhido foi suficientemente institucionalizado em objetivos, metas, indicadores e público-alvo. Assim, a formulação não é apenas uma etapa inicial do ciclo, mas o momento em que se verifica a pertinência da política, isto é, se a intervenção proposta é necessária, adequada e justificável diante o problema que pretende resolver.

138. O IB1 — Índice de Diagnóstico do Problema — aponta se o problema público foi identificado com clareza, com base em evidências, causas, consequências, público afetado e magnitude do problema. O IB2 — Índice de Análise de Alternativas, Alinhamento e Tomada de Decisão — indica se as diferentes opções de intervenção foram comparadas antes da escolha da política, inclusive quanto à eficiência, viabilidade, custos, riscos, sobreposições e lacunas em relação a outras iniciativas governamentais. O IB3 — Índice de Desenho e Institucionalização da Política Pública — indica se a alternativa selecionada foi convertida em um desenho consistente, com objetivos explícitos, metas mensuráveis, indicadores, arranjos institucionais e delimitação do público-alvo.

139. Em conjunto, esses três blocos indicam, sob a perspectiva do gestor autoavaliado, se a política foi formulada de modo coerente e se há fundamento suficiente para justificar sua continuidade ou aperfeiçoamento.

140. A tabela apresentada nesta seção reúne políticas com fragilidades relevantes na formulação, destacando os percentuais obtidos em IB1 e IB2 e o principal problema identificado.

Tabela 10. Fragilidades na Formulação das Políticas Públicas

Política	IB1	IB2	Problema Identificado
PNSI	80%	0%	Não analisou alternativas
Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	64%	33%	Análise de alternativas insuficiente e desenho com baixa institucionalização de indicadores e metas
Lei do Bem	100%	33%	Diagnóstico bom, mas alternativas mal avaliadas
Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (Programa Aquilomba Brasil)	48%	50%	Diagnóstico e análise de alternativas em patamar baixo, com fragilidades no encadeamento lógico da formulação

Fonte: Elaboração própria

141. A leitura conjunta desses campos permite distinguir situações distintas: políticas com bom diagnóstico, mas sem análise adequada de alternativas; políticas com diagnóstico e alternativas simultaneamente frágeis; e políticas que reconhecem corretamente o problema, mas não demonstram que a solução escolhida seja a mais pertinente. Dessa forma, a tabela funciona como instrumento de priorização no campo da gestão de futuras ações avaliativas, pois indica onde a decisão pública precisa ser reexaminada antes que recursos sejam ampliados, mantidos ou redirecionados.

142. **Implicações para a tomada de decisão:** resultados baixos em IB1, IB2 ou IB3 reduzem a confiabilidade dos fundamentos que sustentam a política pública. Deficiências no diagnóstico comprometem a compreensão do problema que justifica a intervenção; fragilidades na análise de alternativas dificultam a verificação de que a solução escolhida é a mais adequada e eficiente; e lacunas no desenho da política geram incertezas quanto aos objetivos, às metas, às responsabilidades e aos

critérios de sucesso. Nessas situações, os resultados devem subsidiar decisões voltadas à revisão do desenho da intervenção, ao aprofundamento dos estudos e evidências disponíveis, à reavaliação das alternativas consideradas ou à redefinição de prioridades e recursos. Em casos mais críticos, podem indicar a necessidade de reexaminar a própria continuidade da política.

5.2.2.2 Implementação (IB4, IB5, IB6): estrutura da governança e gestão, alocação de recursos orçamentários e financeiros e implementação e monitoramento contínuo

143. Na fase de implementação, os índices IB4, IB5 e IB6 permitem avaliar, com base nas informações prestadas pelos gestores, se a política pública dispõe das condições institucionais, financeiras e operacionais necessárias para transformar seu desenho em entregas e resultados. Essa etapa é particularmente relevante, pois mesmo políticas bem formuladas podem não alcançar seus objetivos quando apresentam fragilidades de governança, insuficiência de recursos, deficiências na execução ou limitações nos mecanismos de monitoramento e correção de rumos. A análise desses índices contribui, assim, para verificar em que medida a política reúne condições para produzir os resultados pretendidos.

144. O IB4 (Índice de Estruturação da Governança e Gestão) avalia a existência de instâncias de coordenação, a definição de papéis e responsabilidades, a gestão de riscos, os mecanismos de *accountability* e a capacidade institucional necessária à condução da política. O IB5 (Índice de Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros) examina se os recursos requeridos para a implementação foram identificados, vinculados aos instrumentos de planejamento e geridos de forma compatível com os objetivos da intervenção. O IB6 (Índice de Implementação e Monitoramento Contínuo) verifica a existência de processos operacionais estruturados, o acompanhamento sistemático de indicadores, o uso de informações gerenciais e a incorporação dos resultados do monitoramento à tomada de decisão. Em conjunto, esses índices permitem avaliar se a política dispõe das condições necessárias para converter seu desenho em entregas, resultados e impactos.

Tabela 11. Fragilidades na Implementação das Políticas Públicas

Política	IB4	IB5	IB6	Leitura da Fragilidade de Implementação
PNAES	8%	72%	11%	Apresenta recursos relativamente estruturados, mas com governança e monitoramento críticos, o que limita a coordenação, o acompanhamento e a correção tempestiva da execução.
PNSI	33%	37%	22%	Combina baixos níveis de governança, recursos e monitoramento, indicando risco elevado de execução fragmentada e baixa capacidade de acompanhamento dos resultados intermediários.
Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (Programa Aquilomba Brasil)	49%	59%	26%	Apresenta governança em patamar baixo e monitoramento crítico, com fragilidades na coordenação, no acompanhamento contínuo e na incorporação de evidências à gestão da política.
Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber)	54%	N/A	0%	Embora apresente governança em patamar intermediário, não dispõe de alocação aplicável e registra ausência de operação e monitoramento contínuo, o que compromete o acompanhamento da execução e a correção tempestiva de rumos.

Fonte: Elaboração própria

145. A tabela evidencia que as fragilidades de implementação não se manifestam de forma homogênea. No caso da PNAES, observa-se contraste entre alocação de recursos mais elevada e resultados muito baixos em governança e monitoramento, sugerindo que a disponibilidade financeira, isoladamente, não garante execução qualificada.

146. Já a PNSI apresenta desempenho baixo nos três índices, sinalizando comprometimento mais amplo da implementação, com risco de execução fragmentada e baixa capacidade de acompanhamento dos resultados intermediários.

147. A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, por sua vez, combina governança em patamar baixo com monitoramento crítico, embora apresente desempenho intermediário na alocação de recursos, o que indica necessidade de fortalecer coordenação, acompanhamento contínuo e uso de evidências na gestão da política.

148. A PNCiber acrescenta um caso distinto, em que a governança aparece em patamar intermediário, mas a ausência de operação e monitoramento contínuo revela fragilidade crítica na capacidade de acompanhar a execução, identificar desvios e promover ajustes tempestivos na implementação.

149. **Implicações para o êxito das políticas públicas:** a execução e o monitoramento constituem dimensões essenciais para assegurar que a política pública produza entregas tempestivas, alcance seu público-alvo e gere aprendizado institucional ao longo de seu ciclo. Sem governança adequada, a implementação tende a ocorrer de forma dispersa, com baixa coordenação entre atores e responsabilidades pouco claras.

150. Sem recursos alinhados ao planejamento, a política pode permanecer formalmente instituída, mas sem capacidade real de entrega. Sem monitoramento contínuo, os gestores perdem a possibilidade de detectar desvios, corrigir falhas, ajustar metas e demonstrar resultados intermediários. Nesse contexto, baixos resultados nos índices IB4, IB5 e IB6 sinalizam riscos à implementação da política e devem orientar medidas de fortalecimento institucional, orçamentário e gerencial.

5.2.2.3. Avaliação (IB7): resultados da política pública

151. Na fase de avaliação, o IB7 (Índice de Avaliação de Resultados) verifica se a política pública dispõe de mecanismos e evidências capazes de demonstrar o alcance de seus objetivos e metas. Trata-se de dimensão essencial do ciclo da política, pois transforma informações sobre execução e entregas em conhecimento útil para a tomada de decisão. Por meio desse processo, torna-se possível aferir resultados, identificar oportunidades de aperfeiçoamento e subsidiar decisões quanto à continuidade, à reformulação, à expansão ou à descontinuidade da intervenção.

152. O IB7 evidencia a existência e a qualidade da avaliação *ex post*, abrangendo a definição de perguntas avaliativas, o uso de indicadores de resultado, a comparação entre metas previstas e resultados alcançados, a identificação de efeitos não esperados e a incorporação das conclusões ao aperfeiçoamento da política. Resultados baixos nesse índice indicam que a política não dispõe de evidências suficientes para demonstrar sua efetividade, dificultando a prestação de contas, a priorização de recursos e a tomada de decisão baseada em resultados.

Tabela 12. Situação Avaliativa das Políticas Públicas quanto a Resultados

Política	IB7	Situação Avaliativa	Leitura para a Tomada de Decisão
PNSI	**0%**	Nenhuma avaliação de resultados	Não há base avaliativa para verificar alcance de objetivos ou necessidade de ajustes.
PNCiber	**0%**	Nenhuma avaliação de resultados	A ausência de avaliação impede confirmar se a política produz efeitos concretos sobre o problema público.
Lei do Bem	**7%**	Avaliação quase inexistente	A política carece de evidências suficientes para demonstrar resultados e justificar ajustes, expansão ou continuidade.
Política Nacional de Gestão Quilombola	**33%**	Avaliação parcial	Há algum avanço avaliativo, mas ainda insuficiente para sustentar conclusões robustas sobre resultados
Política Mineral Brasileira	**52%**	Avaliação parcial	Há avaliação apenas parcial dos resultados, insuficiente para sustentar conclusões robustas sobre efeitos da política e orientar decisões de aperfeiçoamento.

Fonte: Elaboração própria

153. A tabela evidencia que as fragilidades do IB7 se concentram na ausência ou na baixa efetividade da avaliação *ex post*. PNSI e PNCiber apresentam resultado nulo, indicando inexistência de evidências sistematizadas sobre resultados. A Lei do Bem apresenta avaliação praticamente inexistente, o que reduz a capacidade de demonstrar efetividade e de orientar decisões sobre continuidade, aperfeiçoamento ou eventual revisão dos incentivos.

154. Destaque-se, em relação às políticas públicas financiadas por **benefícios tributários**, que o principal desafio trazido pela Lei Complementar 224/2025, que passa a orientar as avaliações e autoavaliações realizadas pelo TCU, é o tratamento desses incentivos como verdadeiros **contratos de performance**, com metas de desempenho objetivas, temporalidade e revisão quinquenal de sua vigência e integração ao planejamento macroeconômico.

155. Por sua vez, a Política Mineral Brasileira e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola apresentam avaliação apenas parcial, ainda insuficiente para sustentar conclusões robustas sobre resultados, impactos e geração de valor público.

156. **Implicações para o êxito das políticas públicas:** a avaliação de resultados é indispensável para completar o ciclo da política pública e assegurar que a ação governamental produza valor público mensurável. Na ausência de mecanismos de avaliação, a gestão permanece restrita a informações sobre execução e entregas, sem evidências suficientes para demonstrar a contribuição da política para o enfrentamento do problema público que motivou sua criação. Resultados baixos no IB7 reduzem a capacidade de prestação de contas, dificultam a priorização de recursos e limitam o aprendizado institucional. Nesses casos, recomenda-se fortalecer a função avaliativa da política mediante a definição de perguntas avaliativas, indicadores de resultado, linhas de base, metas verificáveis e rotinas de utilização de evidências na tomada de decisão.

5.2.3 Diagnóstico de desarticulação 'quebras' no ciclo da política

157. As desarticulações no ciclo da política pública ocorrem quando não há continuidade entre as etapas de formulação, implementação, monitoramento, avaliação e tomada de decisão. Na prática, isso significa que uma política pode apresentar diagnóstico adequado e desenho consistente, mas não dispor de recursos suficientes, governança adequada, mecanismos de monitoramento ou avaliação capazes de demonstrar seus resultados. Essas 'quebras' comprometem a lógica da Teoria da Mudança ao enfraquecer o encadeamento entre o problema público, a intervenção proposta, as entregas realizadas, os resultados alcançados e os impactos pretendidos.

158. A identificação dessas desarticulações é relevante porque evidencia riscos que nem sempre são captados pela análise agregada do IGA. Uma política pública pode apresentar diagnóstico adequado, mas não dispor de recursos compatíveis para sua implementação; pode alcançar níveis satisfatórios de execução, mas não produzir aprendizado institucional em razão de avaliações insuficientes; ou ainda reconhecer corretamente o problema público, sem que a alternativa adotada esteja adequadamente fundamentada. Essas descontinuidades comprometem a lógica da Teoria da Mudança ao enfraquecer o encadeamento entre problema, intervenção, entregas, resultados e impactos, reduzindo a capacidade de demonstrar valor público, aperfeiçoar a ação governamental e subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências. Além disso, fragilidades dessa natureza podem dificultar a estimativa dos impactos fiscais decorrentes das recomendações formuladas a partir das avaliações de políticas públicas, com potenciais reflexos sobre a qualidade e o realismo das projeções que devem instruir a LDO, nos termos do art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/2000.

159. A Tabela 13 ilustra quatro padrões distintos de desarticulação no ciclo das políticas públicas. Na Política Nacional de Regulação do SUS, observa-se boa formulação e governança, mas fragilidades em recursos, monitoramento e avaliação, o que reduz a capacidade de transformar arranjos institucionais em execução acompanhada e aprendizado. Na PNCiber, a formulação é relativamente robusta, mas a ausência de monitoramento contínuo e de avaliação de resultados interrompe a retroalimentação da política. Na PNAES, a disponibilidade de recursos em patamar mais elevado não se converte em governança, monitoramento e avaliação suficientes, indicando risco de execução pouco coordenada. Já na Política Mineral Brasileira, as fragilidades concentram-se em etapas anteriores do ciclo — análise de alternativas, desenho institucional e governança —, afetando a coerência entre problema diagnosticado, intervenção escolhida e capacidade de implementação.

160. Esses casos demonstram que as desarticulações podem ocorrer em diferentes pontos do ciclo da política pública. Em alguns casos, as fragilidades surgem na transição entre formulação e implementação, quando o diagnóstico, o desenho da intervenção ou os arranjos de governança não se traduzem em condições adequadas de execução. Em outros, a quebra ocorre entre implementação e avaliação, quando a política realiza ações e entregas, mas não dispõe de mecanismos de monitoramento e evidências suficientes para demonstrar seus resultados. Em ambos os casos, reduzem-se a capacidade de gerar e demonstrar valor público, o aprendizado institucional e a qualidade das decisões sobre continuidade, expansão, reformulação ou redirecionamento da política.

Tabela 13. Desarticulações Identificadas no Ciclo das Políticas Públicas

Política Pública	Padrão Identificado	Consequência da Quebra
Política Nacional de	IB1 = 93%; IB2 = 100%; IB4	Boa formulação e governança, mas fragilidades

Regulação do SUS	= 94% → IB5 = 36%; IB6 = 48%; IB7 = 61%	em recursos, monitoramento e avaliação reduzem a capacidade de demonstrar resultados e retroalimentar a gestão
PNCiber	IB1–IB3 altos → IB6 = 0%; IB7 = 0%	Boa formulação, mas ausência de monitoramento e avaliação, impedindo acompanhamento e aprendizado institucional
Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	IB1 = 64%; IB5 = 72% → IB4 = 8%; IB6 = 11%; IB7 = N/A	Formulação e recursos em patamar superior não se convertem em governança, monitoramento e avaliação, limitando a capacidade de execução coordenada e aprendizado institucional.
Política Mineral Brasileira	IB1 = 66%; IB5 = 66%; IB6 = 59%; IB7 = 52% → IB2 = 33%; IB3 = 33%; IB4 = 23%	Há fragilidades na análise de alternativas, no desenho institucional e na governança, o que enfraquece a coerência entre diagnóstico, intervenção escolhida, capacidade de implementação e avaliação dos resultados.

Fonte: Elaboração própria

161. Os padrões identificados indicam a necessidade de estratégias de aperfeiçoamento diferenciadas conforme a natureza das fragilidades observadas. Em políticas com formulação consistente, mas limitações de monitoramento e avaliação, como a PNCiber e a Regulação do SUS, a prioridade deve recair sobre o fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento, dos indicadores de resultado e do uso de evidências na tomada de decisão. Nos casos em que predominam fragilidades de governança e monitoramento, apesar da disponibilidade de recursos, como na PNAES, as ações devem concentrar-se no aprimoramento da coordenação, da gestão de riscos e da definição de responsabilidades. Já em políticas que apresentam deficiências desde a fase de formulação, como a Política Mineral Brasileira, o aperfeiçoamento deve iniciar-se pela revisão do diagnóstico, das alternativas consideradas, dos objetivos, dos indicadores e dos arranjos de governança.

162. A análise da Tabela 13 evidencia que a maturidade de uma política pública não depende de resultados isolados em determinadas dimensões, mas da coerência entre todas as etapas de seu ciclo. Descontinuidades entre diagnóstico, formulação, governança, financiamento, monitoramento e avaliação comprometem a capacidade de aprendizagem institucional, de prestação de contas e de geração de valor público. Por essa razão, a identificação dessas fragilidades deve orientar ações específicas de aperfeiçoamento voltadas à recomposição da cadeia lógica entre problema público, intervenção, entregas, resultados e impactos.

5.2.4 Análise das políticas pela qualidade das ações de avaliação e monitoramento

163. A análise das 26 políticas públicas que atenderam aos critérios de avaliabilidade e permitiram a aplicação da Teoria da Mudança evidencia redução gradual de desempenho ao longo do ciclo da política pública. Enquanto a avaliação *ex ante* apresentou desempenho médio de 69%, o monitoramento alcançou 60% e a avaliação *ex post*, 51%. Esse padrão sugere que, embora as políticas analisadas apresentem, em média, condições razoáveis de formulação, persistem fragilidades nas etapas de acompanhamento, mensuração de resultados e utilização de evidências para retroalimentar a tomada de decisão.

Tabela 14. Desempenho Médio por Fase de Avaliação e Monitoramento

Fase	Média	≥ 50%	Principal Fragilidade
Avaliação *ex-ante*	69%	22 políticas (85%)	A fragilidade relativa da etapa *ex-ante* concentra-se na análise de alternativas, indicando menor robustez na comparação entre opções de intervenção, custos, riscos, sobreposições e justificativa da solução escolhida.
Monitoramento	60%	19 políticas (73%)	A principal fragilidade do monitoramento está na operação e no acompanhamento contínuo: a média do IB6 é inferior à dos demais componentes da implementação, revelando limitações na coleta, análise e uso tempestivo de informações para corrigir rumos.
Avaliação *ex-post*	51%	18 políticas (69%)	A avaliação *ex-post* permanece como a dimensão mais frágil do recorte qualificado, com menor média entre as três fases e lacunas na demonstração de resultados, impactos e aprendizagem institucional.

Fonte: Elaboração própria

164. Embora a avaliação *ex ante* apresente o melhor desempenho médio entre as dimensões analisadas, a análise de alternativas permanece como um dos principais pontos de fragilidade. Políticas como a PNSI, a Gestão das Obras Paralisadas, a Lei do Bem, a Política de Recursos Hídricos e a Política Mineral Brasileira registraram resultados reduzidos nesse componente, indicando limitações na fundamentação da alternativa selecionada. Essas fragilidades podem comprometer a demonstração da pertinência, da eficiência e da coerência da intervenção proposta, reduzindo a confiança de que a solução adotada seja a mais adequada para enfrentar o problema público identificado.

Tabela 15. Prioridades Críticas segundo *Ex Ante*, Monitoramento e *Ex Post*

Política	*Ex-ante*	Monitoramento	*Ex-post*	Encaminhamento
PNSI	35%	22%	0%	Revisão estrutural do ciclo
Política Mineral Brasileira	44%	59%	52%	Revisar alternativas, desenho e governança
PNAES	49%	11%	N/A	Estruturar monitoramento
PNCiber	96%	0%	0%	Implantar monitoramento e avaliação

Fonte: Elaboração própria

165. Na dimensão de monitoramento, a principal limitação apontada pelos gestores refere-se à insuficiência de recursos humanos, orçamentários e materiais. Mesmo quando há indicadores, metas ou rotinas de acompanhamento, a baixa capacidade operacional limita o uso das informações para correção de rumos e tomada de decisão.

166. Nesse contexto, merece destaque a preocupação consignada no Relatório que fundamentou o Acórdão 2.164/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), no sentido de incentivar o Poder Executivo a ampliar, sempre que possível, o uso de ferramentas compartilhadas de monitoramento e avaliação, a exemplo do Transferegov.br e do MAPP, entre outras soluções adotadas na esfera federal, contribuindo para o cumprimento dos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal, sem desconsiderar a necessidade de utilização eficiente de recursos públicos escassos.

167. A avaliação *ex post* constitui a dimensão mais crítica entre as etapas analisadas. Os resultados indicam que parcela relevante das políticas avaliadas ainda não dispõe de mecanismos suficientes para produzir e utilizar evidências sobre seus resultados e impactos. Como consequência, o ciclo avaliativo permanece incompleto, reduzindo a capacidade de aprendizagem institucional, de prestação de contas e de demonstração do valor público gerado pelas intervenções.

168. Os resultados mais críticos concentram-se na PNSI, na Política Mineral Brasileira, na PNAES e na PNCiber. No caso da PNSI, as fragilidades observadas abrangem formulação, monitoramento e avaliação, indicando a necessidade de revisão mais abrangente do ciclo da política. A Política Mineral Brasileira apresenta limitações desde a etapa *ex ante*, especialmente quanto à análise de alternativas e ao desenho da intervenção, combinadas com desempenho apenas intermediário nas dimensões de monitoramento e avaliação. Já a PNAES demanda o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, enquanto a PNCiber requer a estruturação de rotinas mais robustas de monitoramento e avaliação capazes de produzir evidências sobre resultados e subsidiar a tomada de decisão.

5.2.5 Análise de políticas por evidências, documentação, indicadores e alcance do público-alvo

169. A análise do IGA à luz da Parte II do Guia CLEAR, dedicada à análise ex ante e ao planejamento informado por evidências, indica que parcela relevante das políticas públicas avaliadas ainda apresenta fragilidades em elementos essenciais de sua estruturação. As principais lacunas concentram-se na qualidade das evidências e do diagnóstico que fundamentam a intervenção, na definição de indicadores e na delimitação do público-alvo. Tais fragilidades comprometem a consistência da Teoria da Mudança, dificultam o monitoramento e reduzem a capacidade de avaliar resultados e impactos.

Tabela 16. Aspectos Críticos da Análise dos Quesitos de Avaliação *Ex Ante*

Dimensão crítica	Resultado < 50% em 26 Políticas Públicas			Implicação para a política pública
	Total de Políticas	%	Questão/QA	
Indicadores	3	12%	3.2	Dificuldade para monitorar execução, medir resultados e verificar efetividade.
Público-alvo	3	12%	3.4	Baixa clareza sobre beneficiários, elegíveis e grupos priorizados.
Evidências e diagnóstico	4	15%	1.1 e 1.2	Fragilidade na comprovação do problema, de suas causas e

					consequências.

Fonte: Elaboração própria

170. O ponto mais sensível, no recorte restrito às políticas qualificadas pela MAPP, é a insuficiência de indicadores. No universo das 26 políticas públicas consideradas aderentes aos critérios qualificadores, 3 apresentaram desempenho inferior a 50% no quesito correspondente à questão 3.2 do QA, evidenciando limitações na definição de indicadores capazes de acompanhar entregas, resultados e impactos. A ausência ou insuficiência desses instrumentos reduz a capacidade de monitorar o desempenho da política, avaliar seus resultados e produzir evidências para subsidiar a tomada de decisão e a prestação de contas.

171. Em síntese, a macroavaliação das políticas qualificadas pela Teoria da Mudança indica que o fortalecimento da análise *ex ante* constitui requisito essencial para a qualidade da formulação das políticas públicas. A existência de diagnósticos fundamentados em evidências, indicadores mensuráveis e públicos-alvo claramente definidos é condição necessária para qualificar o planejamento, viabilizar o monitoramento, apoiar avaliações de resultados e impactos e ampliar a geração de valor público.

5.2.6 Conclusão da Macroavaliação

172. A análise do IGA, orientada pelos referenciais da Teoria da Mudança, evidencia que o aperfeiçoamento das políticas públicas depende da articulação entre todas as etapas do ciclo da intervenção, desde a formulação até a avaliação de resultados e a retroalimentação da tomada de decisão. Nesse contexto, o diagnóstico apresentado foi estruturado segundo a criticidade das fragilidades identificadas, considerando sua incidência ao longo do ciclo da política, a ocorrência de desarticulações entre etapas e a capacidade de cada intervenção de produzir e demonstrar resultados.

173. A avaliação de resultados, representada pelo IB7, constitui a dimensão mais frágil entre as analisadas. Essa deficiência limita a capacidade da administração pública de demonstrar os resultados alcançados, fundamentar decisões sobre a continuidade ou o aperfeiçoamento das políticas, priorizar a alocação de recursos e promover a aprendizagem institucional. Na ausência de mecanismos consistentes de avaliação, a gestão tende a permanecer concentrada na execução de atividades e na entrega de produtos, sem evidências suficientes para demonstrar se a intervenção contribuiu efetivamente para enfrentar o problema público que justificou sua implementação.

174. Também foram identificadas desarticulações entre diferentes etapas do ciclo de diversas políticas públicas, incluindo situações em que há diagnóstico consistente e formulação adequada, mas fragilidades na implementação, no monitoramento ou na avaliação de resultados. Essas descontinuidades comprometem a lógica da Teoria da Mudança ao dificultar a transformação do desenho da intervenção em resultados concretos e a utilização de evidências para retroalimentar a tomada de decisão. Como consequência, reduzem a capacidade de demonstrar valor público e podem afetar a eficiência alocativa dos recursos durante o processo orçamentário, em desacordo com os objetivos subjacentes ao art. 165, § 16, da Constituição Federal. Nesse contexto, os esforços de aperfeiçoamento devem priorizar os pontos em que o encadeamento entre problema público, intervenção, entregas, resultados e impactos se mostra fragilizado ou interrompido.

175. As análises das Seções 5.2.4 e 5.2.5 demonstram que as fragilidades identificadas nas políticas públicas não decorrem apenas de seu desempenho agregado no IGA. Em muitos casos, os principais desafios estão associados a deficiências na análise *ex ante*, no monitoramento e na avaliação de resultados.

176. Na Seção 5.2.4, observou-se uma deterioração gradual do desempenho ao longo do ciclo da política pública. Enquanto a avaliação *ex ante* apresentou desempenho médio superior, o monitoramento registrou resultados intermediários e a avaliação *ex post* concentrou os menores índices. Esse padrão sugere que, embora muitas políticas apresentem estruturação inicial relativamente adequada, persistem fragilidades na manutenção de rotinas de acompanhamento, na mensuração de resultados e na utilização de evidências para retroalimentar a tomada de decisão e promover o aperfeiçoamento contínuo das intervenções.

177. A principal conclusão decorrente da Seção 5.2.4 é que o monitoramento e a avaliação devem ser tratados como elementos centrais da gestão das políticas públicas, e não como etapas acessórias do ciclo da intervenção. A análise realizada evidencia que a ausência de mecanismos consistentes de acompanhamento e avaliação reduz a capacidade de identificar desvios, promover correções tempestivas, demonstrar resultados e incorporar evidências à tomada de decisão. Como consequência, enfraquecem-se a aprendizagem institucional, a prestação de contas e a capacidade de aperfeiçoamento contínuo das

políticas públicas.

178. A Seção 5.2.5, por sua vez, evidencia que a qualidade da análise *ex ante* condiciona todo o ciclo posterior da política pública. Fragilidades em evidências, documentação diagnóstica, indicadores e delimitação do público-alvo reduzem a clareza sobre o problema enfrentado, dificultam a definição de metas, comprometem o monitoramento e tornam a avaliação de resultados menos robusta.

179. Em síntese, os achados desta macroavaliação indicam que o aperfeiçoamento das políticas públicas passa por três medidas estruturantes. A primeira consiste no fortalecimento de diagnósticos fundamentados em evidências, com explicitação clara do problema público, de suas causas e de suas consequências. A segunda refere-se à definição de indicadores mensuráveis e alinhados à Teoria da Mudança, capazes de acompanhar entregas, resultados e impactos. A terceira diz respeito à adequada delimitação do público-alvo, com identificação objetiva dos grupos atingidos, elegíveis e priorizados pela intervenção.

180. O fortalecimento desses elementos contribui para aprimorar a qualidade da formulação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Com isso, amplia-se a capacidade de produzir evidências, demonstrar resultados e apoiar a tomada de decisão baseada em evidências ao longo de todo o ciclo da política.

6. Limitações

181. O desenvolvimento da metodologia do RePP com base nas diretrizes da LDO 2025 e nos referenciais adotados pelo Tribunal evidenciou limitações estruturais que se refletiram tanto nas fiscalizações das políticas públicas avaliadas quanto na macroavaliação das políticas autoavaliadas pelos gestores.

6.1. Limitações Estruturais com Reflexos Diretos na Metodologia do RePP

6.1.1. Falta de Integração do PPA e LOA

182. A integração entre o PPA e a LOA constitui pressuposto estrutural do ciclo de planejamento e orçamento brasileiro, na medida em que o orçamento anual deveria traduzir, em termos de alocação de recursos, as prioridades e os objetivos estabelecidos no plano de médio prazo.

183. Não obstante o arcabouço normativo que disciplina ambos os instrumentos, a prática administrativa revela dissociação entre o planejamento e a execução orçamentária, manifestada na ausência de correspondência direta entre os objetivos específicos e entregas do PPA e as ações orçamentárias que deveriam materializá-los, bem como na insuficiência de informações sobre a implementação de políticas públicas executadas de forma descentralizada. Diante do desafio, convém destacar a seguinte passagem do Manual Técnico do PPA 2024-2027 (peça 166):

> **3.3. Pilar 3 | Integração dos objetivos e metas do PPA com os recursos orçamentários e não orçamentários**
>
> Este pilar objetiva que o PPA observe o realismo fiscal e a melhor identificação da **relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários** que as financiam.
>
> Por se tratar de uma inovação de alta complexidade, optou-se por não se alterar a estrutura formal de relação do PPA com seus recursos orçamentários e não orçamentários. Assim, as ações continuam vinculadas diretamente ao programa. Contudo, **pretende-se abrir a possibilidade de vincular de forma gerencial ações e/ou planos orçamentários aos objetivos específicos e às entregas do programa**. Essa vinculação permitirá uma melhor compreensão de como resultados e entregas do programa são financiados, fortalecendo a concretude e exequibilidade das metas e qualificando os processos de monitoramento e avaliação do PPA.
>
> Para que o PPA esteja em consonância com a **realidade fiscal**, é importante que as estimativas de recursos financeiros contidas no plano reflitam a situação fiscal e orçamentária do país. Como o plano é elaborado para período de quatro anos, é natural que as previsões para exercícios futuros sofram desatualização em virtude da alteração nos parâmetros macroeconômicos (como projeções de taxas de inflação, juros, câmbio e PIB) ou alteração no arcabouço fiscal. Assim, para garantir que o plano continue retratando, de forma fidedigna, a **efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento das políticas públicas**, é necessário que sejam feitas atualizações periódicas no cenário fiscal adotado por este e, consequentemente, a referida **atualização de seus atributos**. (grifamos)

184. Embora se reconheça a elevada complexidade envolvida nas ações necessárias para que essa integração aconteça, em razão da própria estrutura do orçamento da União e de seus sistemas corporativos (Siop e Siafi), impõe-se a necessidade de priorizar esforços para superar esse limitador, em vista do potencial que tais medidas apresentam para robustecer a produção de evidências nas avaliações de

políticas públicas.

185. A desarticulação que persiste foi um dos principais fatores críticos para a rastreabilidade dos recursos neste ciclo do RePP, o que dificultou a aferição do alcance de metas e objetivos requerida pelo art. 146 da LDO 2025. Com efeito, tem-se fragilizada a capacidade de o orçamento anual funcionar como instrumento efetivo de retroalimentação das escolhas alocativas, em prejuízo da transparência e da qualidade do gasto público.

186. Noutra vertente, importa mencionar que foi constatada dificuldade para rastrear os programas entre os ciclos do PPA, devido à alteração na sua identificação. Não se verificou a existência de mecanismo para assegurar a necessária correspondência entre programas e ações equivalentes (‘***de-para***’), medida essencial para a rastreabilidade da execução financeira dos restos a pagar em ciclos distintos, cujos pagamentos impactam diretamente a qualidade de implementação e o alcance dos objetivos e metas. Essa limitação dificultou a rastreabilidade e a elaboração de séries históricas realistas das políticas públicas que sofrem alterações entre os ciclos do PPA compreendidos no período de 2012-2024.

187. Registre-se que a ausência de vinculação entre os atributos do PPA e os elementos estruturantes da LOA e de sua execução orçamentária e financeira, no nível de detalhamento da política pública, constitui fator crítico para o desenvolvimento de solução digital voltada à implantação de estratégias conjuntas de avaliação de políticas públicas, em conformidade com a diretriz do art. 37, § 16, da CF/1988. A efetivação desse comando constitucional pressupõe que os sistemas de planejamento, orçamento e avaliação operem sobre uma base de dados comum, capaz de rastrear, de forma integrada, a trajetória do recurso público desde a programação plurianual até a sua execução financeira, associada aos objetivos e metas da política que o justifica.

188. A ausência dessa vinculação estrutural compromete a convergência metodológica entre os instrumentos de avaliação e impõe custos de racionalidade operacional à Administração Pública, na medida em que cada unidade avaliadora se vê obrigada a reconstituir, de forma manual e fragmentada, o percurso orçamentário da política, com riscos de inconsistência e de duplicidade de esforços. Sem um identificador único e estável que articule as unidades de análise do PPA, da LOA e da avaliação, a interoperabilidade entre os sistemas permanece dependente de campos de preenchimento livre e de interpretações heterogêneas, o que fragiliza a comparabilidade entre políticas e ciclos, além de dificultar a aferição longitudinal de resultados.

189. Nesse contexto, é oportuno reiterar que essa lacuna operacional adia a etapa de homologação da solução digital desenvolvida pela AudDigital para apoiar as fiscalizações do RePP, em cumprimento à recomendação do item 9.5.4 do Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler). A homologação da ferramenta pressupõe a existência de dados estruturados e rastreáveis que permitam a sua utilização de forma confiável e escalável. Enquanto a vinculação entre os atributos do PPA e a execução orçamentária não for assegurada, a solução digital permanece limitada em sua capacidade de apoiar, com a qualidade exigida, o ciclo de avaliação das políticas públicas.

190. Por outro lado, o investimento em soluções compartilhadas de avaliação, a exemplo da MAPP, vai ao encontro da preocupação consignada no Relatório (parágrafos 325-328) que fundamentou o Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), ao mitigar o risco de criação de múltiplas estruturas avaliativas que concorram pela apropriação de recursos, por vezes escassos, os quais devem priorizar o financiamento de políticas finalísticas. A proliferação de estruturas avaliativas paralelas, cada qual com metodologias, indicadores e bases de dados próprias, não apenas dispersa recursos públicos e pessoal, mas também compromete a comparabilidade dos resultados e a formação de uma base de evidências coerente para a tomada de decisão orçamentária.

191. A adoção de padrão metodológico comum, ancorado em unidade de análise definida e em Teoria de Mudança, permite que os esforços de avaliação sejam concentrados e direcionados ao aperfeiçoamento das políticas públicas, em vez de consumidos na manutenção de estruturas concorrentes. Essa racionalização é condição para que a avaliação cumpra sua função de retroalimentação do ciclo orçamentário, conforme o art. 165, § 16, da CF/1988, e para que a condução da política fiscal não se desvie da trajetória sustentável da dívida pública exigida constitucionalmente (art. 164-A).

192. Diante do exposto, revela-se oportuno alertar o Poder Executivo sobre a necessidade de priorizar as medidas voltadas para integração dos atributos do PPA com os elementos estruturantes da LOA, com vistas a assegurar a rastreabilidade das políticas públicas e programas governamentais elegíveis para o

ciclo avaliativo segundo a Teoria da Mudança, nos seguintes termos:

PROPOSTA DE ALERTA
Alertar o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 c/c art. 6º da Resolução-TCU 142/2001, de que a falta de **integração** dos atributos do Plano Plurianual com os elementos estruturantes da Lei Orçamentária Anual dificulta a compreensão sobre como os resultados e as entregas das políticas públicas e programas governamentais são financiados e suas metas nacionais e regionalizadas são executadas, com reflexos nos processos de monitoramento e de avaliação para os fins previstos no art. 165, § 16 da Constituição Federal.

6.1.2. Diferenças Conceituais de Política Pública para Fins Orçamentários

193. Outra limitação verificada no curso dos trabalhos reside na ausência de conceito uniforme sobre a abrangência de política pública para fins constitucionais e a inexistência, na maioria dos ministérios, de carteira estruturada de políticas públicas que assegure rastreabilidade orçamentária, além de dificultar a construção de séries históricas em função de mudanças de programas entre os ciclos do PPA.

194. Para fins do controle externo, o RCPP (2020) define política pública como o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos. Esse conceito é deliberadamente amplo, pois decorre do mandato constitucional do TCU (art. 71, CF), que alcança o conjunto da ação estatal. O Referencial explicita duas escolhas: em regra, o controle não atinge políticas de omissão governamental, ressalvadas as hipóteses de dever de agir; e não se distingue política pública de programa de governo, dada a abrangência da atuação do controle.

195. A MAPP adota definição mais específica e aderente à lógica avaliativa: política pública é o conjunto integrado e articulado de programas ou ações governamentais, necessários e suficientes para a provisão de bens ou serviços à sociedade, orientados à mitigação de um problema relevante de interesse público, financiados por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia ou financeira.

196. A definição da MAPP se organiza em oito fatores qualificadores: problema público relevante, entrega identificável de bens ou serviços, articulação integrada das ações, necessidade e suficiência do conjunto, teoria de mudança identificável, público-alvo ou território de incidência, objetivos e resultados mensuráveis e indiferença quanto à forma de financiamento. São desqualificadores os mecanismos financeiros sem teoria de mudança (FAT, FNDCT), os planos estratégicos sem entrega direta (Nova Indústria Brasil), as atividades-meio e os programas de gestão do PPA.

197. Com vistas à convergência conceitual e metodológica, o TCU e o MPO celebraram o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) SMA/MPO 02/2026 (peça 168), com vigência de 60 meses, para fortalecer as práticas de monitoramento e avaliação no Governo Federal. A finalidade é aproximar as metodologias avaliativas voltadas para subsidiar as discussões das propostas orçamentárias e o processo de revisão de gastos com base no art. 165, § 16, da Constituição Federal, sem prejuízo da realização de avaliações nos moldes tradicionais para os demais fins. A Nota Técnica SEI 758/2026 (peça 169) é produto do Plano de Trabalho desse acordo, voltado a delimitar o conceito de política pública para este fim avaliativo.

198. A Nota em questão evidencia que os sistemas de planejamento, orçamento e avaliação operam com lógicas distintas: enquanto o orçamento e o planejamento utilizam categorias voltadas à alocação de recursos e ao controle legal, a avaliação de efetividade e eficiência exige unidades de análise com entregas claramente definidas e articuladas por uma teoria de mudança. Ações orçamentárias e programas do PPA funcionam, muitas vezes, como ‘contêineres administrativos’ que agrupam intervenções com teorias de mudança distintas, impedindo a avaliação rigorosa.

199. Essa dificuldade é confirmada pela experiência do Catálogo de Políticas Públicas do Ipea e pela proposta do Bloco Político-Orçamentário de Intervenção (BPOI), que, embora avance na identificação formal, não incorpora a teoria de mudança como elemento central.

6.1.3. Rastreabilidade de Políticas Públicas Multissetoriais

200. A rastreabilidade das políticas multissetoriais foi outro fator crítico verificado de forma estrutural neste ciclo do RePP, despontando como desafio adicional para a integração entre PPA e LOA. Políticas com essa característica não se limitam a um único programa ou ação orçamentária e podem envolver diferentes órgãos, esferas de governo e fontes de financiamento.

201. A ausência de marcadores orçamentários ou mecanismos assemelhados torna ainda mais complexa a identificação dos recursos alocados e sua relação com os resultados pretendidos. A literatura sobre governança de políticas públicas indica que tal característica exige mecanismos de coordenação e integração que superem a fragmentação setorial do orçamento.

202. O diagnóstico realizado na auditoria do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) expõe o desafio da multissetorialidade de algumas políticas públicas, que tem se apresentado como fator crítico para sua avaliação. O tema foi tratado de forma estrutural neste ciclo do RePP, uma vez que o caráter multissetorial da política limitou a identificação dos reais recursos destinados ao plano, o que levou o Tribunal a expedir, no âmbito do Acórdão 1799/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), recomendações para que:

i) o Ministério dos Transportes elabore e mantenha atualizado **catálogo** com a consolidação de todos os programas do PPA, com os respectivos parâmetros orçamentários e objetivos específicos relacionados à política pública de segurança viária, para ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público (item 9.3.3);

ii) o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), no exercício da competência de que trata o §3º do art. 4º e o art. 7º da Lei 10.180/2001, **edite orientação específica** para identificação e consolidação de programas, ações orçamentárias, objetivos específicos e entregas do PPA no contexto de políticas públicas **multissetoriais**, com diretrizes voltadas ao planejamento, à execução, ao monitoramento e à avaliação dessas políticas (item 9.7).

203. O mesmo desafio foi verificado com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, na dimensão Gestão de Riscos e Desastres que foi avaliada no âmbito do RePP 2026, cuja fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 1781/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes). Também neste caso, o caráter multissetorial da política, associado à ausência de catálogo das intervenções envolvidas, foi fator crítico para que esta Corte de Contas precisasse os reais valores alocados pela União no ano de 2025 na política avaliada. O achado do RePP foi embasado no Acórdão 2876/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes) e determinou que a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) definam diretrizes acerca da característica multissetorial da política (item 9.1.3).

204. Para além das limitações verificadas na auditoria do Pnatrans, o desafio de rastrear política multissetorial se fez presente em outros casos, o que amplia a visão sobre as fragilidades de caráter sistêmico que levaram à expedição das determinações objeto dos itens 9.1.1 e 9.3.3 e da recomendação do 9.7 do Acórdão 1799/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia). Dessa forma, mostra-se conveniente alertar a Casa Civil da Presidência da República acerca da oportunidade de tratar as deliberações mencionadas de forma sistêmica na Administração Pública Federal, dado o caráter estrutural dos problemas que a decisão busca resolver.

PROPOSTA DE ALERTA
Alertar, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 c/c art. 6º da Resolução-TCU 142/2001, a Casa Civil da Presidência da República no sentido de que a ausência de **carteira ou catálogo de políticas públicas**, elaborado com base nos manuais 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *Ex Ante*' e 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *Ex Post*', com o necessário enquadramento orçamentário (Programa, Ação Orçamentária ou Ação Não-Orçamentária, Plano Orçamentário – PO e Plano Interno – PI) associado aos atributos do Plano Plurianual (Programa, Objetivos Específicos e Entregas) previstos para as políticas finalísticas dos Ministérios, dificulta a rastreabilidade e a identificação dos recursos federais realmente alocados nas políticas públicas, com risco de comprometimento da qualidade das evidências das avaliações realizadas para subsidiar o processo legislativo orçamentário e de revisão de gasto.

6.2. Limitações de Questões Estruturais para a Ação Governamental

205. Além dos desafios identificados nas fiscalizações e na macroavaliação, foram identificadas limitações de questões estruturais para a ação governamental que se refletiram em várias etapas deste ciclo do RePP. Tais limitações se refletem em fatores sistêmicos que condicionam a qualidade da implementação e o alcance dos objetivos das políticas públicas, com ênfase nos itens 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler):

> 9.5. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

9.5.1. considere, no processo de acompanhamento da elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, incumbido à Secretaria de Macroavaliação Governamental, os aspectos abordados no item 9.3.2 do Acórdão 2127/2017-Plenário;
9.5.2. busque incluir, em seu planejamento, fiscalizações que contemplem, para políticas públicas de alta materialidade, relevância e risco, **questões estruturais para a ação governamental**, que avaliem, especialmente: (grifamos)

206. Para contextualizar, convém reproduzir as deliberações do item 9.3.2 do Acórdão 2127/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer):

9.3.2. aprimoramento do modelo do Plano Plurianual (PPA) para:
9.3.2.1. que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;
9.3.2.2. que o plano favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado.
9.3.3. aprimoramento da governança orçamentária para: a) induzir a Administração Pública Federal à definição e utilização de indicadores de efetividade para seus programas e ações; b) sistematizar o monitoramento e a avaliação do desempenho de programas e políticas públicas; e c) **valorizar o princípio da eficiência, ao relacionar alocações orçamentárias ao desempenho dos programas e resultados alcançados**;
9.3.4. regulamentação de diretrizes para fortalecimento, avaliação e aprimoramento contínuo da governança das organizações públicas que contemple: a) institucionalização de processos contínuos de planejamento e gestão estratégica que consignem e revisem sistematicamente objetivos, metas, indicadores e linhas de ação de médio e longo prazo, em coerência com os planos governamentais mais abrangentes, de natureza setorial, regional ou geral; b) aprimoramento de atividades-chave de governança, como gestão de riscos e processos de monitoramento e avaliação; c) avaliação periódica do nível de maturidade das organizações responsáveis por políticas, programas ou ações de governo; e d**) utilização das informações advindas de avaliações na elaboração do projeto de lei orçamentária anual**, para minimizar o risco de malversação dos recursos públicos e de não alcance dos resultados esperados;
9.3.5. edição de referencial orientativo ou proposta normativa no sentido de que a instituição de políticas públicas para atuação governamental se fundamente em: a) análises de viabilidade, custo-oportunidade e sustentabilidade; b) avaliação da coerência, das inter-relações e das interdependências entre a nova política proposta e as existentes; c) coerência com os demais instrumentos de planejamento governamental existentes; d) preenchimento de requisitos mínimos, como definição de responsáveis, prazos de vigência, fontes de financiamento, metas e instrumentos de acompanhamento, fiscalização e aferição de resultados;
9.3.6. definição de arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) **entre programas e ações que integram o PPA**; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;
9.3.7. atualização da normatização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de forma a aproximá-lo, no que couber, das normas e padrões internacionais afetos ao tema;
9.3.8. elaboração e manutenção de Sistema de Indicadores-Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países.

207. A descentralização de recursos federais para entes subnacionais constitui um dos principais instrumentos de implementação de políticas públicas no federalismo brasileiro, o que se sobressai no rol das questões estruturantes com impacto direto na avaliação da qualidade de implementação e do alcance dos objetivos e metas, em especial as metas regionalizadas.

208. Dada a relevância do tema, esta seção analisa o quadro atual das transferências federais para entes subnacionais e para o setor privado sob a perspectiva da transparência, da rastreabilidade e da comparabilidade das informações. Examina o volume e a composição das transferências obrigatórias e voluntárias, os principais instrumentos e plataformas utilizados para seu acompanhamento, bem como

fragilidades normativas, tecnológicas e de governança que dificultaram a avaliação da eficiência e da efetividade das políticas públicas financiadas com recursos federais descentralizados.

209. Para fundamentar a análise nesta etapa da fiscalização centralizada, foram consideradas decisões do Tribunal proferidas em outros processos, assim como ações judiciais com deliberações relevantes. Ao traçar este panorama, busca-se oferecer subsídios para o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e avaliação, condição essencial para o uso mais eficiente dos recursos públicos e para o fortalecimento da *accountability* no Estado brasileiro.

6.2.1. Transferências intergovernamentais

210. Em 2025, a União transferiu aproximadamente R$ 830 bilhões a estados, Distrito Federal, municípios a título de transferências intergovernamentais, montante equivalente a 30% das despesas primárias globais da União (R$ 2,727 trilhões). Deste total, R$ 556 bilhões (67%) se referem à repartição de receita da União, que constituem receitas próprias dos entes subnacionais, e pouco mais de R$ 274 bilhões (33%) a transferências de recursos de natureza federal realizadas no âmbito das cooperações financeiras, que marcam singularmente o federalismo cooperativo brasileiro.

211. Os recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais, correspondentes a 13% do total das despesas primárias próprias da União (R$ 2,171 trilhões), foram alocados nas seguintes classes de despesas primárias referentes a políticas públicas que integram o PPA 2024-2027, implementadas mediante transferências obrigatórias e voluntárias:

Tabela 17. Transferências Obrigatórias e Voluntárias para os Entes Subnacionais por Resultado Primário

Execução Orçamentária e Financeira de 2025									
Classificação por Resultado Primário (RP)		Empenho		Pagamento		Pagamento + Restos a Pagar Processado		Restos a Pagar Não Processado	
RP1	Despesa Obrigatória	215.596.645.665,93	79%	200.627.486.693,13	83%	200.629.743.435,92	83%	14.966.902.230,01	46%
RP2	Despesa Discricionária	9.256.566.897,01	3%	5.260.949.187,13	2%	5.313.810.334,52	2%	3.942.756.562,49	12%
RP3	Despesa Discricionária - PAC	9.814.944.591,62	4%	5.827.373.529,67	2%	5.891.245.062,52	2%	3.923.699.529,10	12%
RP6	Despesa Discricionária - Emenda Individual	20.852.772.418,96	8%	19.062.207.956,08	8%	19.068.545.748,84	8%	1.784.226.670,12	6%
RP7	Despesa Discricionária - Emenda de Bancada	8.587.567.252,43	3%	5.644.305.893,79	2%	5.644.305.893,79	2%	2.943.261.358,64	9%
RP8	Despesa Discricionária - Emenda de Comissão	10.105.635.194,47	4%	5.250.868.558,67	2%	5.251.643.458,97	2%	4.853.991.735,50	15%
Total		**274.214.132.020,42**	**100%**	**241.673.191.818,47**	**100%**	**241.799.293.934,56**	**100%**	**32.414.838.085,86**	**100%**

Fonte: Execução orçamentária e financeira por modalidades de aplicação: 30, 31, 32, 35 para os Estados e Distrito Federal; 40, 41, 42, 45 para Municípios - consulta Siop (7/2/2026)

212. O grau de execução financeira das transferências intergovernamentais (pagamentos) atingiu 88,13% em 2025, enquanto 11,82% foram inscritos em restos a pagar não processados. A execução efetiva dessas despesas totalizou 88,18%, correspondente à soma dos pagamentos (R$ 241,67 bilhões) com os restos a pagar processados inscritos no valor de R$ 126,10 milhões. Considera-se que a soma destes dois montantes pode ter efetivamente contribuído - a depender do cronograma de pagamento - para a implementação descentralizada das políticas públicas pelos entes subnacionais em 2025.

213. As transferências decorrentes de **despesas obrigatórias** (RP1), empenhadas no total de R$ 215,6 bilhões (79%), ficaram concentradas nas Funções Saúde (63,63%) e Educação (31,91%), perfazendo 95,54% dos repasses dessa natureza. A Segurança Pública aparece 3ª posição, com 0,87% (R$ 1,87 bilhão), seguida da Assistência Social, com 0,39% (R$ 842,95 milhões). A materialidade dos recursos alocados nestas funções evidencia a oportunidade das políticas públicas selecionadas para avaliação neste ciclo do RePP 2026.

214. As transferências decorrentes de **despesas discricionárias** totalizaram aproximadamente R$ 58,62 bilhões em 2025, o que corresponde a 26% das despesas discricionárias globais da União no exercício (R$ 224,25 bilhões). Daquele montante transferido aos entes subnacionais, cerca de 67% (R$ 39,54 bilhões) referem-se à execução de emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8).

215. O volume de transferência aos entes subnacionais decorrente de emendas parlamentares, por sua vez, representa 84% do total de emendas parlamentares executadas em todas as modalidades de aplicação em 2025 (R$ 47,08 bilhões), evidenciando a elevada repercussão e o desafio da alocação de emendas no contexto do planejamento governamental e do alcance dos objetivos e metas de políticas públicas financiadas com tais recursos.

216. Deve-se registrar que metade do valor destinado a emendas individuais (RP6) é vinculada e compõe o mínimo que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde por previsão constitucional (R$ 10,43 bilhões), embora tais repasses sejam realizados sob a forma de transferência voluntária, sem necessariamente alcançar todos os entes da Federação.

217. Esse volume de recursos decentralizados evidencia não apenas a relevância fiscal das transferências voluntárias e obrigatórias para o financiamento de políticas públicas da União, mas também a necessidade de mecanismos robustos de transparência, rastreabilidade, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados frente às metas estabelecidas no PPA da União.

218. A matriz normativa impõe condicionantes e requisitos de aplicação e prestação de contas, demandando, na esfera federal, arranjos de governança e de gestão capazes de assegurar o monitoramento contínuo da execução desses recursos e a comparabilidade das informações entre programas, políticas públicas e ciclos do PPA.

219. Destacam-se nessa seara as Leis Complementares 101/2000 e 141/2012, que estabelecem normas gerais de finanças públicas gerais e da saúde, que demandam estratégias específicas de acompanhamento recorrente, avaliação e controle.

6.2.2. Despesas por Função e Modalidade de Aplicação

220. A avaliação da alocação dos recursos da União por função e modalidade de aplicação é um dos meios fundamentais para compreender, de forma integrada, tanto as prioridades de atuação do Estado quanto os arranjos escolhidos para executar as políticas públicas com recursos federais.

221. A classificação por função indica em que áreas os recursos foram alocados, permitindo aferir o alinhamento do gasto às necessidades sociais e aos objetivos estabelecidos no PPA e na LDO. Já a modalidade de aplicação revela se esses recursos foram executados diretamente pela União ou por meio de transferências a entes subnacionais e entidades do Terceiro Setor, o que é decisivo para avaliar os riscos, a capacidade de gestão e os resultados obtidos em diferentes modelos de implementação.

222. A análise combinada dessas duas dimensões possibilita identificar não apenas ‘onde’ o dinheiro federal foi aplicado, mas também ‘como’ ele está sendo operacionalizado na ponta, oferecendo subsídios mais robustos para o monitoramento, a avaliação de políticas públicas e o aperfeiçoamento das decisões de alocação orçamentária.

223. As despesas de seis políticas públicas que compõem o Quadro-Resumo do RePP 2026, financiadas com recursos dos OFSS, estão distribuídas nas funções educação, saúde, transporte, segurança pública e defesa nacional. Em 2025, as despesas globais da União empenhadas em tais funções foram alocadas de acordo com as seguintes modalidades:

Tabela 18. Despesas por Função e Modalidade de Aplicação dos Ministérios com Políticas Públicas Fiscalizadas para o RePP 2026

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Gastos Diretos)						
Função	Política Pública Avaliada RePP 2026	Execução Orçamentária por Função e Modalidade de Aplicação - 2025				
		Aplicação Direta pelos Órgãos e Entidades da União	Transferências Obrigatórias e Voluntárias para Estados, DF e Municípios	Transferências ao Terceiro Setor Entidades Sem Fins Lucrativos	Outras Modalidades de Aplicação	Total
05 - Defesa Nacional	1	98.951.830.370,75	0,00	303.534.890,75	2.585.159,72	99.257.950.421,22
06 - Segurança Pública	2	15.138.484.743,29	2.924.031.116,77	11.706.015,03	59.002.076,00	18.133.223.951,09

10 - Saúde	1	66.461.387.929,18	167.017.431.479,62	5.713.596.917,83	984.627.238,38	240.177.043.565,01
12 - Educação	1	115.952.378.354,16	72.853.645.584,44	607.081.297,67	56.277.344,06	189.469.382.580,33
26 - Transporte	1	17.225.183.156,93	298.583.954,25	9.886.040,91	641.104,19	17.534.294.256,28
Total	**6**	**313.729.264.554,31**	**243.093.692.135,08**	**6.645.805.162,19**	**1.103.132.922,35**	**564.571.894.773,93**
		55,57%	**43,06%**	**1,18%**	**0,20%**	**100,00%**

Fonte: Valor empenhado por função e modalidade de aplicação - consulta Siop (22/2/2026)

224. A Modalidade de Aplicação é um importante marcador orçamentário para a rastreabilidade dos recursos da União, exigindo diferentes estratégias de monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas.

225. Enquanto nas Funções Defesa Nacional, Segurança Pública e Transporte a quase totalidade dos recursos alocados é aplicada diretamente pelos órgãos e entidades federais, na Função Educação as transferências aos entes subnacionais representaram 38% dos recursos, atingindo 70% na Função Saúde.

6.2.3. Transferências de Recursos Federais para o Setor Privado

226. Paralelamente, a implementação de políticas públicas por meio de parcerias com organizações da sociedade civil e entidades privadas, sem e com fins lucrativos, ganhou maior relevância nas últimas duas décadas, especialmente em áreas como saúde, educação e assistência social.

227. Em 2025, os empenhos das transferências realizadas diretamente para entidades sem fins lucrativos somaram R$ 16,53 bilhões em 2025 (Modalidade 50), enquanto as transferências para entidades com fins lucrativos totalizaram R$ 1,49 bilhão (Modalidade 60).

228. Das áreas demonstradas na Tabela 18, a saúde foi a que concentrou o maior volume de repasses diretos da União para entidades sem fins lucrativos (R$ 5,71 bilhões), o que representou 34% dos recursos alocados por meio dessa modalidade em todo orçamento da União.

229. Mas os recursos federais aplicados por entidades do Terceiro Setor não se limitam a esses valores repassados diretamente pela União, sendo desconhecidos os montantes federais sub-repassados pelos entes subnacionais.

230. Essa prática ocorre sem que a União se valha dos instrumentos de monitoramento disponíveis e do poder de regulamentar o art. 163-A da CF/1988 para assegurar a rastreabilidade e a comparabilidade dos dados, com vistas a garantir o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados das políticas públicas implementadas, no todo ou em parte, com a participação dessas entidades.

6.2.4. Limitações na Avaliação de Políticas Públicas Descentralizadas

231. A ausência de informações referentes a políticas públicas financiadas por meio da descentralização (direta ou indireta) impede que o Tribunal e demais órgãos do subsistema federal de monitoramento, avaliação e controle possam se valer de meios digitais capazes de subsidiar o acompanhamento contínuo, em larga escala, e atender a demanda do art. 16 da LDO 2025:

> Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2025 e nos créditos adicionais e a sua execução deverão:
> ...
> II - propiciar o **controle dos valores transferidos** conforme o disposto no Capítulo V e dos **custos das ações**;
> III - quando for o caso, considerar informações sobre a **execução física das ações orçamentárias e os resultados de avaliação e monitoramento** de políticas públicas e programas de Governo, em observância ao disposto no §16 do art. 165 da Constituição;
> IV - **indicar a localização geográfica** da despesa no nível mais detalhado possível, por meio do subtítulo, sem prejuízo da utilização de outras formas de regionalização do gasto fundamentadas no § 2º, *in fine*.
> § 1º O **controle de custos** de que trata o inciso II do *caput* será orientado para a **avaliação da relação entre a despesa pública e os resultados dela decorrentes**, de forma a favorecer a eficiência na alocação dos recursos e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
> § 2º Os **órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal**, ou equivalentes, e as respectivas unidades orçamentárias **são responsáveis pelas informações que comprovem a observância ao disposto nos incisos II, III e IV** do *caput* na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e pela **regionalização da despesa**, quando couber, nos sistemas de acompanhamento da execução orçamentária e financeira. (grifamos)

232. Como se nota, tais requisitos são essenciais para que esta Corte de Contas exerça sua função de avaliar a qualidade de implementação e o alcance dos objetivos e metas das políticas públicas e

programas governamentais, nas bases estabelecidas no art. 146 da LDO 2025, o que ficou prejudicado neste ciclo do RePP em razão da indisponibilidade de informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais e, por estes, sub-repassados no todo ou em parte ao Terceiro Setor.

233. Por meio da **Nota Informativa SEI 28570/2026/MGI** (peça 265), a Secretaria de Gestão e Inovação do MGI (Seges) respondeu, no âmbito da Fiscalização Contínua sobre a Transparência e a Rastreabilidade na aplicação de recursos oriundos de Transferências da União - Ciclo 1 (TC 014.071/2026-6.), conduzida pela AudGestãoInovação, que o universo de políticas públicas alcançadas pelo esforço de centralização e prospecção do Transferegov.br se ampliou de forma expressiva nos últimos anos. Registra que, ao final de 2020, 11 modalidades encontravam-se internalizadas e 9 permaneciam em processo de internalização. Em 2026, o estoque de modalidades efetivamente internalizadas alcançou 27, ao mesmo tempo em que a carteira de projetos e prospecções chegou a 24 ocorrências pendentes.

234. No que se refere às transferências no âmbito do Fundo Nacional de Saúde (FNS), foram internalizadas no Transferegov.br as **transferências voluntárias** provenientes de emendas parlamentares para atender o Plano de Ação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF). Tais repasses são realizados com fundamento no art. 18, parágrafo único da Lei Complementar 141/2012, a saber:

> Art. 18. ...
> Parágrafo único. Em situações específicas, os recursos federais poderão ser transferidos aos Fundos de Saúde por meio de **transferência voluntária** realizada entre a União e os demais entes da Federação, adotados quaisquer dos **meios formais** previstos no inciso VI do art. 71 da Constituição Federal, observadas as normas de financiamento. (grifamos)

235. Já as transferências obrigatórias realizadas pelo FNS somaram **R$ 137,1 bilhões** em 2025, as quais são realizadas nos termos e forma estabelecidos pelos arts. 17, 18 e 22 da Lei Complementar 141/2012:

> Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na **forma do caput dos arts. 18 e 22** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.
> ...
> Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de **forma regular e automática**, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.
> ...
> Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na **modalidade regular e automática** prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados **transferência obrigatória** destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual **não se aplicam as vedações** do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (grifamos)

236. Deve-se destacar que os desafios de transparência, rastreabilidade e comparabilidade da aplicação dos recursos federais são apontados em reiteradas decisões deste Tribunal e Recomendações do Ministério Público Federal (MPF), sem que tenham sido adotadas medidas para enfrentar esse que é um dos principais fatores críticos para a rastreabilidade e a comparabilidade das políticas públicas, seu monitoramento, acompanhamento recorrente e avaliação do alcance dos objetivos e metas nacionais e regionalizados.

237. Nesta linha, sobressai a decisão da Quinta Turma do Tribunal Regional da 5ª Região (TRF5), que deu provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelo MPF contra decisão proferida na Ação Civil Pública 0819390-04.2022.4.05.8300 (peça 143). A decisão do TRF5, parcialmente favorável ao pedido do MPF, se funda, de forma expressa, em decisões históricas proferidas por esta Corte de Contas nos Acórdãos 1.376/2015 (Rel. Min. Walton Alencar), 2.179/2021 (Rel. Min. Benjamin Zymler) e 1.437/2020 (Rel. Min Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU, por meio das quais o Tribunal recomendou a regulamentação dos §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012 e alertou para os riscos institucionais

decorrentes da omissão, com destaque para as dificuldades de monitoramento e avaliação das políticas públicas na área de saúde, que apresenta o maior volume de recursos descentralizados. Eis o trecho da decisão do TRF5 (peça 144):

> PROCESSO Nº: 0805257-88.2023.4.05.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO
> AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
> AGRAVADO: UNIÃO FEDERAL
> RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Cibele Benevides Guedes da Fonseca - 5ª Turma
> PROCESSO ORIGINÁRIO: 0819390-04.2022.4.05.8300 - 6ª VARA FEDERAL - PE
> JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1° GRAU): Juiz(a) Federal
> ...
> **III. RAZÕES DE DECIDIR**
> 3. A Lei Complementar nº 141/2012 impõe à União o dever de regulamentar, por ato do Chefe do Poder Executivo, os critérios e procedimentos para movimentação dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais em contas específicas mantidas em instituições financeiras oficiais.
> 4. A ausência de regulamentação compromete a rastreabilidade dos recursos, especialmente em contexto de descentralização e contratação de serviços com organizações sociais, o que dificulta o controle social e institucional sobre a efetiva aplicação das verbas públicas.
> 5. **A inércia da União, constatada há mais de uma década, foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União**, **que reiteradamente recomendou a regulamentação e alertou para os riscos institucionais decorrentes da omissão**.
> ...
> **IV. DISPOSITIVO E TESE**
> 8. Recurso parcialmente provido.
> **Dispositivos relevantes citados**: CF/1988, **arts. 37, § 16; 163-A**; **165, § 16**; LC nº 141/2012, art. 13, §§ 2º e 4º; LC nº 101/2000, art. 48-A, I; Lei nº 14.194/2021, arts. 16 e 17.
> **Jurisprudência relevante citada**: TCU, Acórdãos nº **1.376/2015**, nº 2.179/2021 e nº 1.437/2020, Plenário. (grifamos)

238. A necessidade de assegurar a rastreabilidade e a transparência dos repasses da saúde, de forma a garantir a identificação do credor final dos recursos de natureza federal – e consequentemente o monitoramento e a avaliação das políticas públicas descentralizadas –, também foi tratada nos relatórios que fundamentaram o parecer prévio das contas de 2020 apreciado pelo Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), o parecer prévio das contas de 2021 apreciado pelo Acórdão 1481/2022 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), citado como referência no parecer prévio das contas de 2024 apreciado pelo Acórdão 1326/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus).

239. Em 2025, as transferências obrigatórias vinculadas à saúde somaram **R$ 137,1 bilhões**, montante correspondente a **63,6%** ao total de **transferências obrigatórias** realizadas no exercício, sem que o Ministério da Saúde disponha de informações rastreáveis sobre a aplicação desses recursos.

240. Diante do volume expressivo e da falta de dados para os órgãos federais avaliarem as políticas financiadas com tais recursos em larga escala, oportuno recorrer ao seguinte trecho do Voto do Ministro Walton Rodrigues proferido na relatoria das contas presidenciais de 2020 (Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário), assim como da recomendação expedida, que merecem se somar ao Dispositivo da decisão do TRF5 com a finalidade de robustecer as evidências desta análise:

> Questão relevante atinente a esses recursos diz respeito às possibilidades de avanço na transparência ativa, comparabilidade e rastreabilidade da aplicação dessas verbas de natureza federal, tal como passou a exigir o art. 163-A da Constituição Federal.
> As normas infralegais editados pelo Ministério da Economia, porém, restringem o uso de importantes ferramentas tecnológicas - como a Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto 10.035/2019, e o ComprasNet - ao acompanhamento das transferências voluntárias, **deixando à margem de qualquer monitoramento e avaliação** por instrumentos racionais os recursos de natureza federal repassados segundo critérios objetivos que os classificam como **transferência obrigatória, ainda que constituam a maior parte dos repasses federais nas áreas de saúde, educação e assistência social**.
> A **omissão do Poder Executivo em adotar as ferramentas tecnológicas disponíveis para monitorar a aplicação dos recursos federais, repassados a título de transferência obrigatória**, enseja a expedição de recomendação para adoção de medidas visando a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação dos recursos de natureza federal, com a necessária identificação do credor final, seja nas transferências voluntárias, **seja nas obrigatórias**, salvo naquelas em que não se mantém a natureza federal do recurso.

...

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

Recomendações relacionadas à execução do orçamento

...

3.6. Ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o **efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social** da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de **sub-repasse a entidades do terceiro setor**, assim como adote as **medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais**, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal. (4.1.1.3); (grifamos)

241. Registre, adicionalmente que, por meio do Acórdão 162/2026-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), o Tribunal proferiu os seguintes esclarecimentos complementares ao Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário, da mesma relatoria:

9.2. responder o seguinte ao consulente:

9.2.1. toda e **qualquer transferência de recursos da União destinados à saúde**, incluindo as voluntárias e as **realizadas na modalidade fundo a fundo**, deve ser executada por meio de contas bancárias mantidas em instituições financeiras oficiais federais, nos termos do art. 13, § 2º, da Lei Complementar 141/2012 e do art. 3º-A da Portaria de Consolidação 6/2017 do Ministério da Saúde, com redação atualizada pela Portaria GM/MS 1.063/2023;

9.2.2. os órgãos máximos responsáveis pela elaboração de normativos no sentido de transparência da aplicação de **recursos federais repassados e sub-repassados a organizações sociais na área de saúde** são o Ministério da Saúde, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, de acordo com as competências regimentais previstas nos Decretos 11.798/2023, 11.907/2024 e 12.102/2024;

9.2.3. considerando o princípio da divisão de poderes e a autonomia administrativa da Administração Pública, não compete a este Tribunal informar e detalhar como se daria a operacionalização das medidas necessárias ao cumprimento do disposto no art. 13, §2º, da Lei Complementar 141/2012; (grifamos).

242. O Governo Federal instituiu plataformas digitais estruturantes, como o Transferegov.br e o Obrasgov.br, com o objetivo de conferir maior transparência, rastreabilidade e monitorar a eficiência da aplicação descentralizada de recursos federais, tanto nas transferências intergovernamentais (obrigatórias e voluntárias) quanto naquelas destinadas ao setor privado. Tais sistemas representam a principal infraestrutura tecnológica disponível para subsidiar o planejamento governamental e o monitoramento contínuo, de modo a fornecer subsídios para a avaliação da implementação de políticas públicas financiadas com recursos da União.

243. Apesar dos avanços promovidos pela tecnologia da informação, persistem desafios relevantes. A cobertura das plataformas ainda é incompleta para determinadas modalidades de transferência, há ausência de padronização em registros de parte dos repasses obrigatórios e voluntários, e subsistem limitações para identificar e acompanhar sub-repasses realizados a organizações do terceiro setor. Essas fragilidades comprometem a capacidade dos órgãos federais de monitorar e controlar, de forma sistemática e com suporte de soluções digitais, a aplicação dos recursos e os resultados alcançados pelos entes subnacionais.

244. A Plataforma Transferegov.br, instituída pelo Decreto 11.271/2022 para suceder a Plataforma +Brasil, mostra-se como solução central para a operacionalização digital para acompanhamento das transferências (voluntárias e obrigatórias) de recursos do OFSS. Seu propósito é assegurar rastreabilidade, transparência e monitoramento contínuo da execução das políticas públicas.

245. Todavia, a plataforma ainda não garante, de modo uniforme, a declaração periódica da aplicação das transferências obrigatórias, o que dificulta o monitoramento contínuo da execução de recursos que, apenas em 2025, ultrapassaram **R$ 215 bilhões** transferidos a estados e municípios para aplicação em áreas essenciais como saúde, educação, segurança pública e assistência social.

246. As transferências obrigatórias no âmbito do FNS e do Sistema Único de Saúde (SUS) não foram alcançadas pelo Plano de Ação da ADPF 854, estando pendente a sua internalização na Plataforma Transferegov.br.

247. Situação semelhante ocorre com **parte das transferências voluntárias**, independentemente do

instrumento formal de sua realização previsto no art. 71, inciso VI da Constituição Federal, cujo registro não é integralmente realizado no Transferegov.br. O **Quadro 5 da Nota Informativa SEI 28570/2026/MGI** (apresentada no TC 014.071/2026-6; peça 265 destes autos) elenca os repasses **a internalizar** no Transferegov.br, com destaque para os projetos suspensos referentes a transferências voluntárias realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), classificadas como transferências voluntárias pelo Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), a saber:

> 9.4. **manter inalterado o entendimento** de que as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE Básico), regulamentados pelas Leis 10.880/2004 e 11.947/2009, devem ser classificadas a título de **transferências voluntárias**; (grifamos)

248. O FNDE desenvolveu a Plataforma Antonieta de Barros para reunir dados e ferramentas de inteligência artificial para melhorar o desenho, a execução e o acompanhamento de políticas públicas implementadas pelo FNDE (Home | Plataforma Antonieta de Barros). O projeto foi desenvolvido em parceria com o Grupo de Redes de Computadores, Engenharia de Software e Sistemas (GREat) e o Insight Data Science Lab, vinculados à Universidade Federal do Ceará (UFC), com recursos do fundo nacional.

249. Essa iniciativa, todavia, não elimina a necessária internalização das transferências voluntárias do PDDE, Pnae e Pnate no Transferegov.br. Verifica-se vasta documentação no âmbito do TC 014.830/2021-3, referente ao Acompanhamento conduzido pela AudEducação sobre a evolução do **Projeto Malha Fina-FNDE** e dos atos de gestão para a internalização e operacionalização das transferências dos referidos programas por meio da Plataforma Transferegov.br. A questão foi apreciada pelo Acórdão 984/2021- TCU-Plenário (Rel. Ministro Jorge de Oliveira), Acórdão 876/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) e pelo Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas).

250. No geral, são verificados descompassos entre o arcabouço normativo e as práticas efetivas de classificação e de monitoramento das **transferências intergovernamentais** (voluntárias e obrigatórias), situação que repercute diretamente na completude e confiabilidade das bases de dados federais, essenciais para avaliações de políticas públicas conduzidas pelo Tribunal, pelo controle interno e pelo CMAP.

251. Essa não é uma questão menor, na medida em que a verificação do cumprimento do art. 16 da LDO 2025 (e LDO 2026) passa pela rastreabilidade, pela comparabilidade e pela publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal. Segundo a diretriz da LDO, o controle de custos dos repasses federais deve ser orientado para a avaliação da relação entre a despesa pública e os resultados dela decorrentes, de forma a favorecer a eficiência na alocação dos recursos e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

252. Não se pode olvidar que, de acordo com o art. 16, § 2º, da LDO 2026, os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, e as respectivas unidades orçamentárias são responsáveis pelas informações que comprovem a observância do referido comando legal. Não se prega com isso a multiplicidade de estruturas de monitoramento e avaliação na Administração Pública Federal. Conforme já foi exposto, no Relatório (parágrafos 325-328) que fundamentou o Acórdão 2164/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), o Tribunal antecipou preocupações relevantes com o risco de criação de múltiplas estruturas de monitoramento e de avaliação que concorram com os recursos das políticas finalísticas.

253. No âmbito das parcerias com o terceiro setor, a Lei 13.019/2014 trouxe avanços em seleção, formalização e prestação de contas, mas ainda não assegura, de forma plena, a transparência, a rastreabilidade e, sobretudo, a comparabilidade dos resultados das políticas públicas financiadas por esse arranjo.

254. A exclusão de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) do rol de entidades obrigadas a utilizar o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf (art. 80 da Lei 13.019/2014) limita a capacidade dos ministérios de realizar análises comparativas da aplicação dos recursos federais entre diferentes executores, dificultando a consolidação de informações sobre custos, resultados e desempenho dos programas e políticas públicas em suas distintas modalidades de execução.

255. O Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), proferido em resposta à consulta da Procuradoria-Geral da República, evidencia a capilaridade das organizações da sociedade civil em 2021: mais de **6,6 mil** atuam na saúde e mais de **39,8 mil** na educação e pesquisa, sendo que cerca de metade destas últimas concentra-se em educação infantil, ensino fundamental e médio. Tal relevância reforça a necessidade de mecanismos que permitam o monitoramento integrado dos recursos federais, da qualidade da implementação e dos resultados alcançados, para que os órgãos federais possam acompanhar e avaliar o alcance dos objetivos e metas do PPA da União.

256. Iniciativas municipais, a exemplo do recente lançamento da Gestão Programada de Recursos (GPR) instituída pelo Decreto 57.061/2025 do Rio de Janeiro, ilustram boas práticas para aprimorar a transparência, o monitoramento e o controle da execução de políticas públicas mediante parcerias com o terceiro setor.

257. O modelo, que se demonstra alinhado às Recomendações expedidas pelo MPF em 2023 e a decisão do TRF5 de 2025, busca garantir maior eficiência e rastreabilidade na aplicação dos recursos públicos por entidades do terceiro setor. Para tanto, as organizações da sociedade civil registram as informações no próprio Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (Siafic) previsto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000, cuja regulamentação do padrão mínimo nacional do sistema, que merece ser revista a partir da experiência do Rio de Janeiro, insere-se na competência do Poder Executivo federal.

258. Registre-se que, durante o curso da presente fiscalização centralizada, a equipe da AudDigital visitou a Controladoria-Geral do Município do Rio de Janeiro (CGM-Rio) com a finalidade de conhecer a iniciativa a título de prospecção, conforme exposto no Ofício AudDigital 003/2026 (peça 149). Embora não seja possível, no atual estágio, uma manifestação conclusiva sobre a viabilidade da iniciativa em larga escala para alcançar os recursos federais em todas as esferas, as primeiras impressões indicam a importância e a oportunidade de aprofundar a prospecção em relação à medida inovadora em fase de implementação pelo controle interno carioca.

Infográfico 1. Transferência e Rastreabilidade dos Recursos Federais



259. A ausência de regulamentação e padronização dos dados para assegurar transparência, rastreabilidade e comparabilidade das informações do terceiro setor limita a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, assim como inviabiliza o desenvolvimento de soluções digitais para o acompanhamento recorrente da efetiva aplicação dos recursos federais. Essas deficiências, portanto, restringem a atuação dos órgãos de avaliação e controle, dificultando a aferição abrangente e comparável do desempenho e dos resultados das políticas públicas financiadas por transferências federais.

260. Diante da materialidade dos valores e da ausência de informações relevantes de forma

sistematizada, mostra-se oportuna a proposta de expedição de **alerta** ao Poder Executivo Federal diante da evidência decorrente do vazio informacional que compromete a avaliação dos custos e dos resultados dos programas e das políticas públicas selecionados para compor o Quadro-Resumo do RePP, nos termos previstos nos arts. 16 e 146 da LDO 2025.

PROPOSTA DE ALERTA
Alertar, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 c/c art. 6º da Resolução-TCU 142/2001, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na qualidade de gestor do sistema, e os titulares dos órgãos integrantes do CMAP, na qualidade de avaliadores e órgãos centrais, de que a ausência de informação, na **Plataforma Transferegov.br** ou solução digital centralizada equivalente, sobre a efetiva aplicação de todas as **transferências voluntárias e obrigatórias** de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais compromete a qualidade do monitoramento e da avaliação das políticas públicas federais, pela impossibilidade de rastrear e comparar, por meios digitais, as informações necessárias para possibilitar a apuração de custos das políticas públicas, elemento essencial para avaliação da qualidade da implementação e do alcance dos respectivos objetivos e metas, cujos resultados devem, por previsão constitucional, subsidiar o processo legislativo orçamentário e a revisão de gastos (art. 165, § 16 da Constituição Federal), observadas as diretrizes do art. 16 da Lei 15.321/2025 e o disposto no art. 163-A da Constituição.

7. Pontos Positivos Decorrentes da Relação Institucional com Órgãos Centrais da União

261. O aperfeiçoamento da gestão pública depende, entre outros fatores, da disseminação de soluções institucionais capazes de qualificar a avaliação de políticas públicas, ampliar a rastreabilidade da despesa e subsidiar decisões de eficiência alocativa. Nesse contexto, destacam-se a MAPP, desenvolvida pela SMA/MPO e a orientação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para que as unidades gestoras federais adotem, quando aplicável, um empenho individualizado para cada Ordem Bancária (OB) com lista, conforme registrado na peça 170.

262. Estruturada com base na Teoria da Mudança, a MAPP busca viabilizar a avaliação de políticas públicas em escala, em consonância com o art. 37, § 16, da Constituição Federal, que prevê a avaliação das políticas públicas, e com o art. 165, § 16, que determina a consideração dos resultados do monitoramento e da avaliação na elaboração das leis orçamentárias, quando cabível. A proposta procura racionalizar a produção de avaliações, evitando a multiplicação de estruturas institucionais robustas nos órgãos finalísticos quando soluções compartilhadas possam atender a essa finalidade sem concorrer com o financiamento das políticas finalísticas.

263. Em pouco mais de seis meses, foram catalogadas e validadas na MAPP 137 políticas públicas vinculadas a sete ministérios, com utilização inicial de recursos de inteligência artificial. Esse resultado amplia a capacidade de organização das informações e de produção de diagnósticos comparáveis, embora a qualidade das avaliações permaneça condicionada à consistência dos dados, à adequada delimitação dos objetos e à validação das informações pelas áreas responsáveis. A metodologia apresenta convergência com o modelo de avaliação utilizado no RePP neste ciclo e pode fornecer subsídios para a revisão de gastos, para o processo legislativo orçamentário e para a atuação do TCU. Nesse contexto, o ACT 2/2026 prevê a realização de ações conjuntas e a integração de dimensões da avaliação executiva da MAPP às avaliações desenvolvidas pelo Tribunal.

264. A orientação da STN para a utilização de um empenho individualizado para cada OB com lista, tanto na modalidade ‘Pix’ quanto na modalidade destinada ao pagamento de credores, pode ampliar a rastreabilidade dos repasses aos entes subnacionais. A medida favorece a identificação do ente beneficiário, da finalidade do repasse e, quando os registros forem suficientemente detalhados, da respectiva localização territorial. Esses elementos podem contribuir para a análise do cumprimento de metas regionalizadas do PPA da União, cuja verificação foi limitada neste ciclo do RePP.

265. A medida, contudo, não assegura, isoladamente, a aferição da execução física ou do alcance dos resultados. Para essa finalidade, os registros financeiros deverão ser relacionados a informações sobre beneficiários, entregas, metas físicas, localização territorial e resultados da política pública.

266. Também merecem destaque as tratativas avançadas com a STN (peças 151 e 157), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan) destinadas ao compartilhamento, com atualização periódica ou permanente, das bases de dados mantidas por esses

órgãos centrais (peças 145, 152, 153 e 160). A iniciativa encontra fundamento no art. 147 da LDO 2025 e no art. 158 da LDO 2026 e poderá ampliar a tempestividade, a completude e a comparabilidade das informações utilizadas nas auditorias e nas macroavaliações do RePP.

267. O compartilhamento estruturado das bases reduz a dependência de requerimentos reiterados de informações às unidades responsáveis pelas políticas e favorece a realização de procedimentos analíticos padronizados. Sua efetividade, entretanto, dependerá da definição de regras de governança, periodicidade de atualização, responsabilidade pela validação dos dados, controle de versões e documentação das alterações realizadas nas bases.

268. A integração das bases da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), mantida no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), ao Laboratório de Informações para o Controle (LabContas/TCU) permitirá ao Tribunal acessar de forma sistematizada informações sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos federais aplicados descentralizadamente pelos entes subnacionais.

269. As informações da MSC são declaradas pelos entes federativos no Siconfi para cumprimento das exigências previstas no § 2º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000. A disponibilização estruturada desses dados poderá ampliar a capacidade do Tribunal de realizar cruzamentos e análises sobre a aplicação descentralizada de recursos federais em diferentes regiões e entes da Federação. A utilização das informações deverá, contudo, considerar eventuais limitações de preenchimento, classificação, atualização e validação, bem como a necessidade de articulá-las a outras bases de execução financeira, transferências, entregas e resultados.

270. Quanto às bases de dados do orçamento e do PPA mantidas no Siop, busca-se automatizar a consulta dos atributos do PPA associados aos elementos estruturantes da LOA e aos registros de execução no Siafi. A medida poderá racionalizar, em maior escala, as auditorias e a análise das autoavaliações que integrarão os próximos ciclos do RePP, especialmente mediante a identificação de correspondências, lacunas e inconsistências entre objetivos, entregas, indicadores, metas, programações orçamentárias e execução da despesa.

271. A automação também poderá apoiar a identificação preliminar de situações que demandem exame aprofundado, como ações com elevada execução financeira e baixa execução física, políticas sem programação orçamentária claramente associada, metas sem fonte de financiamento identificada ou despesas cuja relação com os objetivos e entregas do PPA não esteja suficientemente documentada.

272. A integração dessas bases poderá contribuir para o aperfeiçoamento da metodologia do RePP, mediante a incorporação de análises sistemáticas das informações do Siconfi, do Siop e do Siafi. Essa integração permitirá examinar em que medida os dados estruturados na MSC e no Siop — inclusive os relativos ao orçamento e ao PPA —, observados os níveis de detalhamento do padrão nacional estabelecido pelo Decreto nº 10.540/2020, são suficientes para subsidiar as avaliações e macroavaliações previstas nos arts. 16 e 156 da LDO 2026.

273. A iniciativa poderá mitigar as deficiências e limitações informacionais apontadas no Capítulo 5, especialmente as relacionadas à rastreabilidade da despesa, à identificação dos beneficiários, à vinculação entre recursos e entregas e à comparação entre políticas públicas.

274. Não obstante, a integração tecnológica não substitui a análise metodológica, a validação das informações físicas, a avaliação da causalidade ou o exame qualitativo das políticas. Seu principal efeito esperado é ampliar a capacidade de seleção, cruzamento de dados e tratamento das evidências, permitindo que o RePP concentre os procedimentos aprofundados nas situações de maior risco, materialidade, relevância ou complexidade.

8. Benefício da Fiscalização Centralizada e seu Valor Público

275. O benefício do controle corresponde aos efeitos positivos gerados pelas ações de fiscalização, orientação e avaliação do Tribunal, que contribuem para criar valor público. Esses efeitos são traduzidos, dentre outros, em economia de recursos, melhoria da qualidade do gasto, fortalecimento da governança, ampliação da transparência e maior efetividade das políticas públicas.

276. Para resolver as fragilidades estruturais identificadas neste Ciclo do RePP, caracterizadas por lacunas na análise de alternativas, insuficiência de monitoramento e avaliação de resultados, baixa integração entre planejamento, orçamento e gastos tributários, limitações de rastreabilidade de aproximadamente R$ 215 bilhões em transferências obrigatórias federais realizadas em 2025 e

insuficiência de informações nos sistemas federais para acompanhamento e avaliação das políticas públicas, esta Unidade de Auditoria Especializada propõe ao relator a expedição de alertas ao MPO, ao MGI e à Casa Civil da Presidência da República.

277. Espera-se que a solução desses problemas gere fortalecimento da governança pública, aumento da transparência e da rastreabilidade dos recursos federais, melhoria da integração entre planejamento e orçamento, aperfeiçoamento da avaliação de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, prevenção de desperdícios e maior utilização de evidências nas decisões governamentais.

278. Dessa forma, os cidadãos poderão contar com políticas públicas mais bem planejadas, monitoradas e avaliadas, aumentando as chances de que os recursos públicos sejam aplicados com mais qualidade, transparência e resultados concretos para a sociedade.

9. Conclusão

9.1. Objetivo do Levantamento

279. Em sua 10ª edição, o RePP representa uma etapa relevante na trajetória de desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas da União no campo da avaliação de políticas públicas. Ao produzir informações qualificadas sobre a qualidade da implementação, a capacidade institucional de avaliar resultados e a execução orçamentária e financeira das intervenções governamentais, o relatório reafirma sua função de subsidiar o processo legislativo orçamentário e de fortalecer o uso de evidências na gestão pública.

280. O presente Levantamento teve como núcleo o desenvolvimento e a aplicação de uma metodologia comum para organizar, avaliar e comunicar informações sobre políticas públicas federais. A iniciativa buscou conferir maior padronização, comparabilidade e rastreabilidade às auditorias de avaliação de políticas públicas para compor o Quadro-Resumo previsto na LDO, sem desconsiderar as especificidades dos objetos examinados e das distintas modalidades de financiamento. A metodologia desenvolvida, contudo, não constitui produto acabado: sua aplicação neste ciclo permitiu testar instrumentos, identificar limitações e estabelecer bases para o aperfeiçoamento contínuo das próximas edições do RePP.

281. O trabalho alcançou **58 políticas públicas** que foram submetidas à autoavaliação de gestores de **20 ministérios**, e combinou duas perspectivas complementares: a avaliação realizada por meio de auditorias e demais procedimentos de fiscalização, com aplicação de quesitos comuns e classificação dos achados a partir de parâmetros objetivos a **sete políticas** que integram o Quadro-Resumo, e a macroavaliação de **26 políticas** autoavaliadas por meio de questionário digital.

282. A articulação entre esses instrumentos ampliou a abrangência da análise e permitiu examinar **33 políticas** (57%) com diferentes características institucionais e modalidades de financiamento, além de identificar padrões recorrentes de fragilidade na formulação, na implementação, no monitoramento e avaliação de resultados.

283. A experiência também evidenciou que a utilidade e a replicabilidade do método dependem da adequada delimitação das políticas públicas, da existência de uma Teoria da Mudança suficientemente estruturada, da integração entre os atributos do PPA e os elementos estruturantes da LOA e da disponibilidade de dados orçamentários, financeiros e físicos confiáveis. Essas condições constituem, simultaneamente, requisitos para o aprimoramento da metodologia e fatores estruturais para a qualificação da avaliação de políticas públicas financiadas com recursos federais, sejam implementadas diretamente pelos órgãos e entidades da União, sejam descentralizadas para implementação pelos entes das demais esferas.

284. Das 50 políticas públicas apenas autoavaliadas, 24 (**48%**) não foram incluídas na macroavaliação orientada pela Teoria da Mudança e uma auditoria, por se referir a plano nacional, não compôs o Quadro-Resumo. Em parte dos casos, não há cadeia causal suficientemente estruturada; em outros, os atributos da intervenção não permitiram identificar, de forma consistente, as entregas, os responsáveis, os beneficiários, as fontes de financiamento ou os resultados esperados.

285. Essas limitações impediram a aplicação dos quesitos comuns destinados à análise da qualidade da implementação e da capacidade de avaliação dos resultados, não significando, necessariamente, deficiência na execução das iniciativas. Nesses casos, os objetos devem ser compreendidos e classificados, conforme suas características, como iniciativas de planejamento (planos nacionais, setoriais, etc), estratégias ou instrumentos de coordenação governamental, cujo aperfeiçoamento requer a

definição mais clara de problemas públicos, objetivos, mecanismos de intervenção, responsabilidades, fontes de financiamento, indicadores e resultados esperados.

9.2. Desenvolvimento Metodológico

286. O percurso metodológico desenvolvido conferiu a 10ª edição do RePP arquitetura analítica mais robusta, organizada em torno de três contribuições principais.

287. A adoção da Teoria da Mudança, como elemento integrador para uniformizar o conceito de políticas públicas voltado para subsidiar o processo orçamentário e a revisão de gastos, deslocou o foco da descrição de estruturas administrativas para a compreensão da cadeia lógica que conecta formulação, implementação e resultados. A aplicação da Teoria no contexto do RePP visa à convergência do método avaliativo do Tribunal com o do CMAP, especialmente no que tange à definição do problema público delimitado, público-alvo, objetivos, mecanismos de intervenção, responsáveis, fontes de financiamento, entregas, indicadores, metas e resultados esperados. Esse referencial permite identificar, com base em critérios objetivos, os pontos de ruptura do ciclo das políticas, superando a leitura meramente contábil ou procedimental da ação governamental.

288. A composição de índices — de qualidade de implementação (IQI), de capacidade de avaliação (ICA) e o índice geral de autoavaliação (IGA) —, com tratamento metodológico diferenciado conforme a fonte de financiamento, conferiu comparabilidade e mensurabilidade a dimensões que, em edições anteriores, eram apreendidas de forma mais dispersa. A distinção entre gasto direto e gasto indireto, e entre as modalidades de financiamento (OFSS, OI e gasto tributário), representa avanço relevante para a fidedignidade do método, ao reconhecer que a avaliabilidade varia conforme a natureza do recurso.

289. A estruturação do Quadro-Resumo por fonte de financiamento e a busca de convergência com a MAPP consolidaram a aderência do RePP a boas práticas reconhecidas, ampliando a legitimidade técnica e a comparabilidade das políticas avaliadas.

9.3. Macroavaliação das Políticas Autoavaliadas

290. A aplicação do método desenvolvido permitiu testá-lo e validá-lo em universo amplo e heterogêneo de políticas. Sob esse prisma, a macroavaliação cumpre função dupla: evidencia a operacionalidade do método e sinaliza, de forma preliminar, o estado das políticas públicas e as lacunas que demandam aperfeiçoamento.

291. Os resultados — desempenho médio do IGA em torno de 0,65 para o gasto direto e de 0,70 para o gasto indireto, com a avaliação de resultados (IB7) identificada como a dimensão de menor desempenho — não devem ser lidos como conclusão em si mesmos, mas como indicativos da capacidade do método de discriminar fragilidades e de orientar prioridades em outras ações de controle externo.

292. Os resultados — com desempenho médio do IGA em torno de 0,65 para o gasto direto e de 0,70 para o gasto indireto — indicam redução progressiva da capacidade institucional à medida que as políticas avançam da formulação para a implementação, o monitoramento e a avaliação de resultados. A dimensão relativa à avaliação de resultados (IB7) apresentou o menor desempenho, revelando que as fragilidades se intensificam nas etapas destinadas a verificar a efetividade das intervenções e a produzir aprendizagem institucional. Esses resultados não devem ser interpretados como conclusões definitivas sobre cada política, mas como evidências da capacidade do método de identificar padrões de risco e orientar prioridades para futuras ações de controle.

293. Seis políticas apresentaram IGA inferior a 50%, o que indica maior necessidade de aperfeiçoamento: a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI), a gestão das obras paralisadas, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a Política Mineral Brasileira e a Lei do Bem. A essas se somam os padrões de desarticulação verificados no ciclo de políticas específicas, com rupturas entre formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

9.4. Transferências de Recursos e Avaliação de Políticas Descentralizadas

294. O Levantamento examinou, ainda, as transferências de recursos federais aos entes subnacionais, que alcançaram aproximadamente R$ 830 bilhões em 2025, o equivalente a cerca de 30% das despesas primárias globais da União. Desse montante**, R$ 556 bilhões** (67%) referem-se à repartição de receitas, que constituem recursos próprios dos entes subnacionais, e **R$ 274,2 bilhões** (33%) a recursos de natureza federal transferidos por meio de cooperação financeira que, apesar da execução descentralizada, não desnatura o recurso federal.

295. As transferências obrigatórias realizadas em 2025, no total de **R$ 215,6 bilhões** (79% do total de repasses federais), se concentraram nas funções saúde (63,63%) e educação (31,91%). Nas transferências voluntárias, no total de R$ 58,6 bilhões (21%), verificou-se a expressiva participação das emendas parlamentares, que representaram 67% do montante (R$ 39,54 bilhões). Registrou-se, ainda, a relevância das transferências ao setor privado, com R$ 16,53 bilhões destinados a entidades sem fins lucrativos e R$ 1,49 bilhão a entidades com fins lucrativos.

296. A avaliação das políticas descentralizadas, contudo, deparou-se com limitações relevantes, notadamente a ausência de informações sobre a efetiva aplicação pelos entes subnacionais, os sub-repasses a entidades do terceiro setor e a inexistência de regulamentação do art. 163-A da CF/1988. Tais lacunas, questionadas desde 2015 por esta Corte de Contas e pelo MPF no Poder Judiciário, comprometem a rastreabilidade e a comparabilidade dos recursos federais transferidos e fragilizam o controle de custos dos repasses federais, o qual deve ser orientado para a avaliação da relação entre a despesa pública e os resultados dela decorrentes, de forma a favorecer a eficiência na alocação dos recursos e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme diretriz expressa da LDO da União.

9.5. Limitações Metodológicas e de Questões Estruturais

297. A execução do Levantamento evidenciou limitações de natureza estrutural que condicionam a própria avaliabilidade das políticas públicas. A falta de integração entre o PPA e a LOA compromete a coerência entre o planejamento de médio prazo e a alocação orçamentária anual; as diferenças conceituais na definição de política pública para fins orçamentários dificultam a delimitação do objeto avaliado; e a ausência de rastreabilidade das políticas multissetoriais limita a avaliação integrada de políticas que atravessam múltiplos órgãos e fontes de financiamento. Somam-se a essas as limitações verificadas na avaliação das políticas descentralizadas, tratadas na seção anterior.

298. Tais condicionantes não apenas restringem o alcance desta edição do RePP, mas demarcam as frentes em que o método deve avançar e as providências institucionais necessárias para que o RePP alcance progressivamente maior completude e precisão. A identificação dessas limitações é parte do resultado metodológico do trabalho.

299. A metodologia desenvolvida não constitui produto acabado. Sua aplicação neste ciclo permitiu identificar limitações operacionais, informacionais e conceituais que devem orientar o aperfeiçoamento das próximas edições. As dificuldades relacionadas à integração e à interoperabilidade dos sistemas corporativos do Governo Federal foram convertidas em oportunidades de atuação coordenada entre as instituições envolvidas, com ações interinstitucionais já em andamento para qualificar as bases de dados, padronizar conceitos e ampliar a rastreabilidade das informações sobre políticas públicas, orçamento e sua execução.

9.6. Valor Público da Fiscalização Centralizada

300. O Levantamento registrou, igualmente, avanços decorrentes da relação institucional com os órgãos centrais da União. A consolidação da MAPP, a recomendação da STN quanto ao empenho individualizado por ordem bancária, os acordos de compartilhamento de dados com a STN, a SOF, a Seplan e a SMA e a integração dos dados do Siconfi e da Matriz de Saldos Contábeis da execução orçamentária e financeira dos entes subnacionais com o LabContas demonstram a viabilidade de aprimoramento contínuo da governança e da transparência das políticas públicas.

301. Esses avanços reforçam o valor público da fiscalização centralizada: ao reunir, em um único esforço, a avaliação de políticas financiadas por diferentes fontes, o modelo amplia a capacidade de o controle externo produzir visão sistêmica do ciclo das políticas, induzir melhorias institucionais e subsidiar a integração entre planejamento e orçamento.

9.7. Fundamentos das Propostas de Alerta

302. As evidências colhidas ao longo dos capítulos convergem para três situações que, por sua natureza estrutural e por seu impacto sobre a qualidade da ação governamental, foram consolidadas na proposta de encaminhamento na forma de propostas de alerta.

303. A primeira, dirigida ao MPO, decorre da ausência de integração entre o PPA e a LOA, fragilidade que compromete a coerência entre o planejamento de médio prazo e a alocação orçamentária anual, com reflexos diretos sobre a avaliabilidade das políticas e sobre a qualidade da informação disponível ao

processo orçamentário.

304. A segunda, endereçada aos órgãos integrantes do CMAP, refere-se à necessidade de catalogação das políticas públicas geridas por cada ministério e à definição de diretrizes e orientações sobre o planejamento, a coordenação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas multissetoriais. A inexistência de catálogo que reconheça e organize tais políticas dificulta sua rastreabilidade e sua avaliação integrada.

305. A terceira, dirigida ao MGI, diz respeito à ausência de informações sobre as transferências voluntárias e obrigatórias no Transferegov.br. A lacuna informacional compromete a rastreabilidade e a comparabilidade de parcela expressiva dos recursos federais transferidos, em especial aqueles destinados às funções saúde, educação, segurança pública e assistência social, e impede o exercício pleno do monitoramento, da avaliação e do controle sobre a aplicação final dos recursos de natureza federal pelos entes subnacionais.

9.8. Considerações Finais

306. O principal resultado deste Levantamento reside no desenvolvimento e na consolidação da metodologia do RePP, que se afirma como instrumento estável, comparável e replicável de avaliação das políticas públicas federais. A macroavaliação das políticas autoavaliadas demonstra a operacionalidade do método e sinaliza as frentes de aperfeiçoamento da ação governamental, sem esgotar o diagnóstico das políticas examinadas.

307. As propostas de alerta formuladas na proposta de encaminhamento traduzem os pontos de maior criticidade identificados no conjunto da fiscalização e demarcam as condições institucionais cuja superação é necessária para que o próprio método alcance maior completude nas próximas edições. Dessa forma, o Levantamento consolida instrumento de avaliação do controle externo apto a acompanhar, continuamente, o ciclo das políticas públicas federais e a subsidiar as deliberações do Congresso Nacional no processo orçamentário.

10. Proposta de Encaminhamento

308. Diante da identificação de fragilidades em **questões estruturais** que podem comprometer a apuração dos custos ou dos resultados dos programas e das políticas públicas, submete-se o presente Relatório de Levantamento à consideração do Auditor-Chefe da AudDigital para posterior encaminhamento ao Gabinete relator, Ministro Jhonatan de Jesus, com as seguintes propostas:

i) **retirar** a chancela de sigilo do presente Levantamento, com o objetivo de atender o art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO-2025);

ii) **alertar**, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 6º da Resolução-TCU 142/2001 e a deliberação do item 9.5.2 do Acórdão 2608/2018-TCU-Plenário:

ii.1) o Ministério do Planejamento e Orçamento no sentido de que a falta de **integração** dos atributos do Plano Plurianual (Programa, Objetivos Específicos e Entregas) com os elementos estruturantes da Lei Orçamentária Anual e de sua execução orçamentária e financeira (Ação Orçamentária, Plano Orçamentário – PO e Plano Interno - PI) dificulta a compreensão sobre como os resultados e as entregas das políticas públicas e programas governamentais são financiados e suas metas nacionais e regionalizadas são executadas, com reflexos negativos nos processos de monitoramento e de avaliação para os fins previstos no art. 165, § 16 da Constituição Federal;

ii.2) a Casa Civil da Presidência da República no sentido de que a ausência de **carteira ou catálogo de políticas públicas**, elaborado com base nos Manuais de 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *Ex Ante*' e 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise *Ex Post*', com o necessário enquadramento orçamentário (Programa, Ação Orçamentária, Plano Orçamentário – PO e Plano Interno – PI) associado aos atributos do Plano Plurianual (Programa, Objetivos Específicos e Entregas) previstos para as políticas finalísticas dos Ministérios, dificulta a rastreabilidade e a identificação dos recursos federais realmente alocados nas políticas públicas, com risco de comprometimento da qualidade das evidências das avaliações realizadas para subsidiar o processo legislativo orçamentário e de revisão de gasto;

ii.3) o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na qualidade de gestor do sistema, e os titulares dos órgãos integrantes do CMAP, na qualidade de avaliadores e órgãos centrais, de que a ausência de informação, na **Plataforma Transferegov.br** ou solução digital equivalente, sobre a

efetiva aplicação de todas as **transferências voluntárias e obrigatórias** de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais compromete a qualidade do monitoramento e da avaliação das políticas públicas federais, pela impossibilidade de rastrear e comparar, por meios digitais, as informações necessárias para possibilitar a apuração de custos das políticas públicas, elemento essencial para avaliação da qualidade da implementação e do alcance dos respectivos objetivos e metas, cujos resultados devem, por previsão constitucional, subsidiar o processo legislativo orçamentário e a revisão de gastos (art. 165, § 16 da Constituição Federal), observadas as diretrizes do art. 16 da Lei 15.321/2025 e o disposto no art. 163-A da Constituição Federal;

iii) **encaminhar** cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, além do inteiro teor do presente relatório:

iii.1) ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) em atendimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO-2025);

iii.2) ao Ministro do Ministério do Planejamento e Orçamento, na condição de titular do órgão central do Sistema Federal de Planejamento e Orçamento previsto no art. 4º da Lei 10.180/2001;

iii.3) ao Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), na condição de Coordenador do CMAP, e aos Secretários-Executivos dos demais órgãos integrantes do CMAP (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI, e Controladoria-Geral da União - CGU);

iii.4) aos Secretários da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan) do MPO, da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e da Secretaria de Gestão e Inovação (Seges) do MGI, e da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU;

iii.5) a 1ª Câmara de Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos do Ministério Público Federal (1ª Câmara de Coordenação e Revisão - 1ª CCR) e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão da Procuradoria-Geral da República (PFDC), em especial quanto à análise sobre transparência e rastreabilidade dos recursos federais realizada na **seção 6.2** deste Relatório de Levantamento, com a finalidade de subsidiar, se entenderem pertinente, as ações no âmbito do Agravo de Instrumento objeto do Processo 0805257-88.2023.4.05.0000, cujo Dispositivo da decisão de mérito proferida pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), em julho de 2025, apresenta como jurisprudência considerada relevante o Acórdão 1376/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), o Acórdão 2179/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) e o Acórdão 1.437/2020, Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), aos quais se somam, a título de reforço jurídico-jurisprudencial, o Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), o parecer prévio das contas de 2021 apreciado pelo Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), citado como referência no parecer prévio das contas de 2024 apreciado pelo Acórdão 1326/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus);

iii.6) à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD) e à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf/SF);

iv) **arquivar** o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o item 110 do Roteiro de Levantamento anexo à Portaria-Segecex 5/2021."

É o relatório.

VOTO

Aprecio levantamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital) com a finalidade de desenvolver e aplicar nova metodologia para a elaboração do Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2026 – RePP 2026, ano-base 2025, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025.

2. A obrigação de o Tribunal encaminhar ao Congresso Nacional informações sobre a

qualidade da implementação e o alcance das metas e objetivos de programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais vem sendo reproduzida nas leis de diretrizes orçamentárias desde 2007. A partir de 2017, o TCU passou a organizar o atendimento a essa demanda por meio de produto específico, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), destinado a subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) na discussão do projeto de lei orçamentária anual.

3. Desde então, o produto é elaborado anualmente, embora tenha assumido formatos distintos ao longo do tempo; neste ano, o relatório chega à sua décima edição.

4. Em sua configuração atual, constitui instrumento de consolidação e comunicação dos resultados de fiscalizações sobre políticas públicas, destinado a oferecer ao Congresso Nacional quadro sintético sobre sua implementação e sobre o alcance de objetivos e metas. Além dessa função informativa, a experiência acumulada pelo Tribunal lhe permite identificar padrões transversais, pontos de atenção e oportunidades de aprimoramento da ação governamental.

5. No presente ciclo, buscou-se conferir maior uniformidade e integração às avaliações mediante metodologia que combina inventário das intervenções governamentais, informações orçamentárias, indicadores, questionários de autoavaliação e fiscalizações específicas. A metodologia foi concebida para articular análise estruturada de políticas públicas, informações orçamentárias, indicadores de desempenho, autoavaliação e evidências produzidas em auditorias específicas.

6. Para a composição do Quadro-Resumo previsto na LDO, foram avaliadas por auditoria 7 políticas públicas, sendo que 7, que, conjuntamente, concentraram R$ 170,4 bilhões em recursos executados em 2025. Paralelamente, realizou-se a macroavaliação de outras 26 políticas que apresentaram condições de avaliabilidade compatíveis com a aplicação da Teoria da Mudança, além de ser considerado o resultado da auditoria do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

7. A despeito da consistência alcançada neste ciclo, a própria natureza do trabalho recomenda que a metodologia seja compreendida como construção evolutiva, sujeita ao aprendizado decorrente de sua aplicação e ao aperfeiçoamento permanente.

8. Acompanho, em essência, as conclusões da equipe de fiscalização. O esforço de construção de uma metodologia comum amplia a comparabilidade das avaliações e tende a oferecer ao Congresso Nacional informações mais organizadas e úteis ao processo orçamentário.

9. Acrescento, contudo, algumas ponderações destinadas a contribuir para esse processo de aperfeiçoamento, especialmente quanto à consolidação dos resultados e ao enquadramento das propostas de deliberação apresentadas.

I

10. Para operacionalizar a avaliação, a metodologia organizou os critérios do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RCPP) em sete blocos correspondentes às principais dimensões do ciclo da política pública:

i) diagnóstico do problema (IB1);
ii) análise de alternativas e tomada de decisão (IB2);
iii) desenho e institucionalização (IB3);
iv) governança e gestão (IB4);
v) alocação e gestão de recursos (IB5);
vi) implementação e monitoramento contínuo (IB6);
vii) avaliação de resultados e impactos (IB7).

11. Os quesitos integrantes de cada bloco foram classificados segundo categorias padronizadas de atendimento, condicionadas à apresentação de evidências suficientes, adequadas e

pertinentes; as pontuações obtidas foram consolidadas primeiro no respectivo bloco e, depois, nos índices sintéticos:

a) Índice de Qualidade da Implementação (IQI), que corresponde à média dos blocos IB4 e IB6;
b) Índice de Capacidade de Avaliação do Alcance de Objetivos e Metas (ICA), que diz respeito ao IB7;
c) Índice Geral de Autoavaliação (IGA), resultante da média aritmética dos blocos aplicáveis à política.

12. No gasto direto, o IGA considerou os sete blocos; no gasto indireto, o IB5 foi excluído por não haver programação orçamentária direta associada à intervenção.

13. A partir do quadro consolidado dos índices, disponível à peça 180, tem-se os seguintes resultados:

Quadro 1 – Distribuição das políticas públicas segundo o IGA

Faixa do IGA	Classificação	Nº de políticas	Participação	Exemplos
90% a 100%	Atendido totalmente	2	4,90%	Bolsa Família (93%); Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (91%)
50% a menos de 90%	Atendido em maior parte	31	75,60%	PIT (89%); PNCF–Terra Brasil (88%); Imóvel da Gente e PADIS (87%); Plano Setorial Ferroviário (86%)
20% a menos de 50%	Atendido em menor parte	8	19,50%	Política Mineral Brasileira (47%); Lei do Bem (48%); PNAES (40%); NIB e gestão das obras paralisadas (33%); PNSI (28%)
0% a menos de 20%	Não atendido	0	0%	—
Total		**41**	**100%**	

Fonte: elaboração a partir do Quadro Consolidado com Índices (peça 180).

Quadro 2 - Síntese dos resultados dos índices

Fase/dimensão	Índice	Aspecto avaliado	Políticas com índice aplicável	Média	Variação (do menor ao maior índice alcançado)
Formulação	**IB1**	Diagnóstico do problema	41	**83%**	33% a 100%
Formulação	**IB2**	Análise de alternativas e tomada de decisão	42	**63%**	0% a 100%
Formulação	**IB3**	Desenho e institucionalização	40	**73%**	25% a 100%
Implementação	**IB4**	Governança e gestão	41	**72%**	8% a 100%
Implementação	**IB5**	Alocação e gestão de recursos	28	**67%**	0% a 100%
Implementação	**IB6**	Implementação e monitoramento contínuo	38	**60%**	0% a 93%
Avaliação	**IB7 / ICA**	Avaliação de resultados e impactos	31	**55%**	0% a 100%
Implementação	**IQI**	Qualidade da implementação (IB4 e IB6)	38	**67%**	10% a 97%
Ciclo completo	**IGA**	Índice Geral de Autoavaliação	41	**67%**	28% a 93%

Fonte: elaboração a partir do Quadro Consolidado com Índices (peça 180). As médias consideram apenas as políticas para as quais o respectivo bloco ou índice se mostrava aplicável; o IQI foi calculado, para fins desta síntese, pela

média de IB4 e IB6 nas políticas em que ambos estavam disponíveis.

14. O Quadro 1 demonstra que cerca de três quartos das políticas avaliadas ficaram na faixa de atendimento em maior parte, enquanto aproximadamente um quinto apresentou atendimento em menor parte, sem nenhuma política na faixa inferior a 20%.

15. No Quadro 2, vê-se que os valores médios tendem a diminuir à medida que se avança no ciclo da política pública. O diagnóstico do problema (IB1) apresenta média de 83%, ao passo que implementação e monitoramento contínuo (IB6) ficam em 60% e avaliação de resultados e impactos (IB7/ICA) em 55%. Assim, os dados sugerem, em termos agregados, maior estruturação nas etapas iniciais de formulação do que nas etapas posteriores de acompanhamento e demonstração de resultados.

16. Os índices traduzem dimensões distintas. O IQI procura expressar o grau de estruturação das condições de governança, gestão, implementação e monitoramento; o ICA, a capacidade existente para avaliar objetivos, metas, resultados e impactos; e o IGA, de alcance mais amplo, sintetiza a percepção dos gestores acerca da maturidade da política ao longo de seu ciclo.

17. Como esclarecido no relatório, nenhum desses índices deve ser interpretado isoladamente, sendo recomendável sua leitura conjunta com os achados de auditoria, indicadores de desempenho e demais evidências disponíveis.

II

18. Destaco, inicialmente, o alcance que pode ser atribuído ao IGA. Os resultados mostram considerável heterogeneidade entre as políticas examinadas. Nas intervenções financiadas por gasto direto, por exemplo, o índice variou de 0,28 a 0,93.

19. O relatório esclarece que os índices retratam a percepção dos gestores e qualifica o índice como diagnóstico preliminar, a ser interpretado em conjunto com achados de auditoria, dados de execução orçamentária e financeira e informações extraídas dos sistemas federais. Acrescenta que, neste ciclo, a indisponibilidade ou a insuficiente estruturação de informações limitou a realização de análises mais completas.

20. Entendo que esse aspecto pode receber maior ênfase nas próximas edições do Repp. Embora o relatório faça referências pontuais a fiscalizações específicas, sobretudo ao tratar das limitações relativas a políticas multissetoriais, ainda há espaço para integrar na macroavaliação, de modo mais sistemático, os achados e as evidências produzidos pelas auditorias e acompanhamentos realizados pelas unidades especializadas. Da mesma forma, a consolidação pode avançar na incorporação de informações sobre o alcance de metas, produtos e outros resultados das políticas.

21. Essa integração é especialmente útil porque as fiscalizações individuais trazem elementos capazes de complementar e contextualizar a percepção captada pela autoavaliação. Os índices permitem uma leitura padronizada e comparativa das políticas; os trabalhos específicos, por sua vez, aprofundam o exame de seus resultados, causas e circunstâncias concretas. **A utilização conjunta dessas duas perspectivas tende a conferir maior precisão ao diagnóstico e a distinguir, por exemplo, alguma fragilidade efetivamente verificada de determinada insuficiência apenas indicada pelo índice**.

22. Para ilustrar esse ponto, apresento, de maneira bastante sintética, alguns dos resultados das fiscalizações que compõem esta edição do RePP. Não se pretende reproduzir os respectivos achados, mas evidenciar como as informações produzidas nesses processos podem enriquecer a leitura consolidada dos índices.

23. Quanto à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), objeto do Acórdão 1.781/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, constatou-se que a rastreabilidade dos recursos é complexa e apresenta baixa transparência ativa, que apenas parte das metas foi alcançada em 2025 e que os indicadores existentes se concentram em produtos e

prazos administrativos, sem aferir adequadamente a efetividade na redução dos riscos de desastres. A fiscalização observou, ainda, que os dados históricos não revelavam redução sustentada de pessoas afetadas e danos materiais.

24. Em relação ao Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans), examinado no Acórdão 1.799/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, os resultados pactuados não vinham sendo alcançados, registrou aumento recente do número de mortes e identificou dispersão de ações e dotações entre diferentes órgãos e instrumentos orçamentários, sem mecanismo padronizado que permitisse relacionar os gastos às metas da política.

25. A fiscalização do Programa Agora Tem Especialistas (Pate), apreciada pelo Acórdão 1.622/2026-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas, apresenta quadro mais matizado. Algumas metas de execução e de redução percentual das filas foram atingidas — embora com desigualdade regional —, ao mesmo tempo em que a inexistência de indicador capaz de mensurar a redução efetiva do tempo de espera impede aferir a efetividade do componente cirúrgico do programa.

26. No tocante ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), objeto do Acórdão 1.537/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, os dados examinados indicaram que o percentual de crianças alfabetizadas ao final do segundo ano passou de 56% em 2023 para 59,2% em 2024 e atingiu 66% em 2025, superando a meta prevista para esse último exercício. A fiscalização registrou, portanto, evolução positiva, embora os objetivos da política ainda não pudessem ser considerados integralmente alcançados.

27. Relativamente à política de incentivos à produção de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação, por sua vez, o Acórdão 1.760/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Antonio Anastasia, registrou a ausência de linhas de base e metas formais suficientes para mensurar objetivamente a eficácia e a efetividade da política e o retorno socioeconômico da renúncia fiscal.

28. Já a auditoria do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), julgada pelo Acórdão 1.794/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, identificou a ausência de avaliações sistemáticas, a manutenção de metas já alcançadas e fragilidades nos mecanismos de governança e de indução das ações dos entes subnacionais.

29. Por fim, quanto à política de universalização dos serviços postais, o Acórdão 1.945/2026-TCU-Plenário, Ministro Benjamin Zymler, apontou, entre outros aspectos, fragilidades de governança, riscos à sustentabilidade econômico-financeira e insuficiência das avaliações de impacto da política.

30. O cotejo dessas fiscalizações demonstra a utilidade da metodologia desenvolvida. A adoção de dimensões comuns de análise cria uma linguagem compartilhada para políticas muito diferentes quanto ao objeto, ao modelo de financiamento, ao estágio de implementação e à disponibilidade de informações. Com isso, torna-se possível identificar, de maneira organizada, em que ponto do ciclo de cada política se concentram as dificuldades e comparar aspectos como formulação, governança, gestão de recursos, monitoramento e avaliação.

31. A metodologia também favorece a verificação de padrões que dificilmente seriam percebidos pela leitura isolada de cada fiscalização. Os resultados agregados deste ciclo, por exemplo, mostram desempenho decrescente entre a avaliação *ex ante*, o monitoramento e a avaliação *ex post*, esta última com os menores índices médios. Essa visão transversal pode auxiliar tanto o Tribunal na seleção de futuros objetos de controle quanto o Congresso Nacional na identificação de questões recorrentes que mereçam atenção no processo orçamentário.

32. Ao mesmo tempo, os exemplos mostram por que a dimensão comparativa ganha em qualidade quando permanece associada às evidências das fiscalizações específicas. Um mesmo

índice pode decorrer de situações concretas bastante diferentes: ausência de indicadores, metas inadequadas, dificuldades de coordenação, deficiência de informações ou, ainda, política recente cujos resultados não possam ser plenamente aferidos. Assim, a combinação do núcleo comum da metodologia com os achados das auditorias viabiliza preservar simultaneamente a comparabilidade e as particularidades de cada política.

33. Sob essa perspectiva, a diversidade encontrada não enfraquece a metodologia. Ao contrário, evidencia sua capacidade potencial de organizar informações distintas em um referencial comum. O seu aperfeiçoamento, a meu ver, passa justamente por fortalecer a etapa seguinte: **aproximar ainda mais os índices, as informações orçamentárias e os achados concretos, de modo que a leitura consolidada permita compreender não apenas onde surgem os pontos de atenção, mas também as evidências que os explicam**.

34. Essa mesma diversidade recomenda prudência na formulação de conclusões sistêmicas, sobretudo quando destinadas a fundamentar deliberações dirigidas aos órgãos centrais. Nesses casos, as conclusões devem estar firmemente ancoradas nas evidências colhidas no período avaliado, em conjunto com os índices de autoavaliação.

35. Essa vinculação é particularmente importante para sustentar o capítulo das denominadas "limitações estruturais" tratadas no relatório, a exemplo da dissociação entre PPA e LOA e da inexistência de carteira ou catálogo de políticas públicas como limitação à rastreabilidade. A fundamentação dessas conclusões se apoia, em boa medida, em referenciais gerais e em deliberações anteriores do Tribunal, com demonstração mais concreta em algumas políticas, notadamente o Pnatrans e a PNPDEC; uma maior articulação com as evidências das demais políticas avaliadas poderá conferir ainda mais consistência a essas conclusões nas próximas edições.

III

36. Passo, então, às propostas de encaminhamento. Em síntese, a equipe sugere três alertas, todos com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, combinado com o art. 6º da Resolução-TCU 142/2001: o primeiro, dirigido ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), diz respeito à integração entre os atributos do PPA e os elementos da LOA e da execução orçamentária; o segundo, à Casa Civil, refere-se à inexistência de carteira ou catálogo de políticas públicas que permita associá-las aos instrumentos de planejamento e orçamento; e o terceiro, direcionado ao MGI e aos integrantes do CMAP, trata da ausência de informações sistematizadas sobre a aplicação final de transferências federais no Transferegov.br ou em solução digital equivalente.

37. As três questões tratadas pela unidade são pertinentes aos objetivos do RePP e merecem atenção. Minha ponderação se limita ao instrumento jurídico mais apropriado para materializar cada comunicação, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Resolução-TCU 315/2020.

38. Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, ciência é deliberação de natureza declaratória, pela qual se informa ao destinatário a ocorrência de irregularidade quando as circunstâncias não exigem providências concretas e imediatas, sendo suficiente induzir a prevenção de situações análogas. O art. 9º acrescenta que a ciência se destina a evitar a repetição ou a materialização de irregularidade. Já a recomendação possui natureza colaborativa e apresenta oportunidades de melhoria da gestão ou dos programas e ações de governo, cabendo ao destinatário avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-la.

39. O alerta previsto na LRF, por sua vez, possui fundamento e finalidade próprios. O art. 59 da Lei Complementar 101/2000 insere o instituto no capítulo da fiscalização da gestão fiscal e determina, em seu § 1º, que os tribunais de contas alertem os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem as situações previstas nos incisos I a V. Entre elas estão: riscos ao

cumprimento das metas fiscais, aproximação de limites relativos a pessoal, dívida e garantias, excesso de gastos com inativos e pensionistas e, no inciso V, "*fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária*".

40. Não se trata, portanto, de denominação genérica para toda comunicação pela qual o Tribunal deseje chamar a atenção da Administração para determinado risco ou oportunidade de aperfeiçoamento. O alerta da LRF é instrumento específico da fiscalização da gestão fiscal e está sujeito aos pressupostos materiais e subjetivos estabelecidos na própria lei complementar.

41. Importa também observar a delimitação dos destinatários do alerta. O art. 59, § 1º, da LRF determina que os tribunais de contas alertem os "Poderes ou órgãos referidos no art. 20". Na esfera federal, esse dispositivo alcança os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e o Ministério Público da União, não se confundindo, em regra, com ministérios, secretarias e comitês integrantes da estrutura administrativa.

42. A própria LDO de 2025 contempla disciplina específica que merece registro. O art. 142 da Lei 15.080/2024 estabelece, para fins do disposto no inciso V do § 1º do art. 59 da LRF, o encaminhamento pelo TCU de determinadas informações à Secretaria de Orçamento Federal, aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Trata-se, contudo, de previsão legal específica, vinculada à comunicação de indícios de irregularidades graves em obras e serviços e ao procedimento orçamentário nela disciplinado, e não de ampliação geral do rol de destinatários dos alertas previstos na LRF.

43. A ressalva, portanto, não modifica a compreensão aplicável ao presente caso. Fora das hipóteses especificamente disciplinadas pela LDO, permanece a regra do art. 59, § 1º, segundo a qual o alerta é dirigido aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20. A prática do próprio Tribunal é compatível com esse entendimento: no Acórdão 1.211/2024-Plenário, de minha relatoria, em acompanhamento da gestão fiscal e diante de situação enquadrada no art. 59, § 1º, da LRF, o alerta foi dirigido ao Poder Executivo.

44. É certo que o inciso V do § 1º do art. 59 possui formulação mais abrangente que os demais incisos, pois alcança fatos que comprometam custos ou resultados de programas e indícios de irregularidades na gestão orçamentária. Ainda assim, sua aplicação pressupõe situação concreta com aptidão para produzir esses efeitos e, ressalvadas as hipóteses especificamente previstas em lei, não afasta a delimitação dos destinatários estabelecida no caput do § 1º.

45. Tem-se, logo, uma distinção funcional entre os três institutos. O alerta da LRF integra a fiscalização da gestão fiscal e depende da ocorrência de uma das situações previstas no art. 59, § 1º, sendo dirigido aos Poderes ou órgãos legalmente indicados. A ciência tem caráter declaratório e informa situação irregular cuja prevenção não demande providências concretas e imediatas. A recomendação, por sua vez, apresenta oportunidade de melhoria da gestão. A classificação, portanto, decorre do conteúdo e da finalidade da medida.

46. À vista dessas diferenças, parece-me mais apropriado conferir às três situações propostas pela equipe tratamento distinto daquele inicialmente sugerido. Os dois primeiros encaminhamentos (alerta e ciência) têm conteúdo predominantemente voltado ao aperfeiçoamento institucional; já o terceiro (recomendação) surge de alguma deficiência informacional e de rastreabilidade concretamente demonstrada nos autos; em nenhum deles, entretanto, identifico os pressupostos necessários para emprego do alerta fiscal na forma proposta.

47. A invocação conjunta da Resolução-TCU 142/2001 não conduz a conclusão diversa. Essa norma disciplina o exercício, pelo Tribunal, da fiscalização prevista na LRF e deve ser interpretada em consonância com os pressupostos e os destinatários nela fixados, sem prejuízo

das hipóteses específicas de comunicação previstas na legislação orçamentária.

IV

48. Quanto à primeira proposta, dirigida ao Ministério do Planejamento e Orçamento, pretende-se comunicar que a falta de integração dos atributos do PPA com os elementos estruturantes da LOA e da execução orçamentária dificulta a compreensão do financiamento das políticas e o acompanhamento de seus resultados.

49. A questão identificada pela equipe é importante para o aperfeiçoamento do modelo de planejamento e orçamento. Quanto ao enquadramento, porém, entendo que a providência possui natureza material de recomendação: busca-se induzir melhor articulação entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, e não declarar alguma irregularidade específica ou comunicar situação própria da fiscalização da gestão fiscal.

50. O próprio relatório reconhece a complexidade dessa integração. Ao reproduzir o Manual Técnico do PPA 2024-2027, registra que o aprofundamento da relação entre metas e recursos constitui inovação de alta complexidade e que, justamente por essa razão, se optou por não alterar a estrutura formal de vinculação das ações orçamentárias; tal contexto reforça a compreensão de que se está diante de oportunidade de aprimoramento.

51. Há, ainda, aspecto processual a considerar. O art. 13 da Resolução-TCU 315/2020 estabelece que as deliberações proferidas em fiscalizações autuadas sob o instrumento levantamento não conterão recomendações.

52. Ademais, a questão da integração entre PPA e LOA, tal como desenvolvida no capítulo de limitações e convertida em proposta de deliberação, não foi submetida especificamente ao MPO para manifestação sobre a medida cogitada. O art. 14 da resolução prevê que os destinatários de determinações e recomendações tenham oportunidade de apresentar comentários quanto às consequências práticas de sua implementação e a eventuais opções.

53. Essa participação poderia enriquecer o exame sobretudo porque o tema envolve a arquitetura dos instrumentos federais de planejamento e orçamento e porque o próprio relatório registra iniciativas de aproximação metodológica em curso entre o TCU e o MPO, a exemplo do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) SMA/MPO 02/2026 (peça 168).

54. Nesses termos, considero mais adequado não acolher, nesta oportunidade, a proposta de encaminhamento, sem prejuízo de que a matéria seja aprofundada em ação de controle própria, com participação dos gestores envolvidos e maior articulação com as evidências extraídas das políticas examinadas.

V

55. Raciocínio semelhante se aplica à proposta dirigida à Casa Civil acerca da inexistência de carteira ou catálogo de políticas públicas. A unidade técnica sustenta que a ausência de instrumento que associe as políticas aos programas, ações orçamentárias, planos orçamentários, planos internos, objetivos específicos e entregas do PPA dificulta a rastreabilidade e a identificação dos recursos federais efetivamente aplicados.

56. Também aqui o conteúdo da medida se aproxima mais de uma recomendação. Busca-se instituir ou aperfeiçoar instrumento de gestão para ampliar a rastreabilidade, a coordenação e a avaliabilidade das políticas públicas, finalidade compatível com uma oportunidade de melhoria institucional.

57. O relatório oferece elementos que demonstram a existência de dificuldades dessa natureza, especialmente nas fiscalizações do Pnatrans e da PNPDEC. No primeiro caso, o caráter multissetorial limitou a identificação dos recursos efetivamente destinados ao plano; no segundo, também foram encontradas dificuldades de rastreamento das intervenções e de seus recursos.

58. Esses elementos constituem boa base para aprofundar o tema. No sentido de se chegar a conclusão sistêmica acerca da necessidade de haver um catálogo nacional com determinada configuração, no entanto, parece conveniente ampliar, em trabalho próprio, a análise das demais políticas e considerar as opções institucionais já existentes ou em desenvolvimento.

59. Essa cautela se justifica, inclusive, porque o próprio relatório registra iniciativa da SMA/MPO que, em pouco mais de seis meses, havia catalogado e validado 137 políticas públicas vinculadas a 7 ministérios, no âmbito da Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP), além de mencionar acordo de cooperação técnica entre este Tribunal e o Ministério do Planejamento e Orçamento voltado à aproximação das metodologias avaliativas.

60. Também quanto a essa proposta não houve oportunidade específica para que a Casa Civil e os demais órgãos potencialmente envolvidos apresentassem comentários sobre a necessidade, a viabilidade, os custos e eventuais caminhos à solução cogitada, como previsto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

61. Por essas razões, creio mais acertado não acolher a proposta neste processo, sem prejuízo de exame futuro da matéria em instrumento de fiscalização adequado.

VI

62. Situação distinta ocorre quanto às informações sobre transferências federais aos entes subnacionais. Embora também não entenda pertinente seu enquadramento como alerta da LRF, o levantamento, neste ponto, reuniu evidências próprias e concretas, envolvendo valores de elevada materialidade.

63. Em 2025, as transferências obrigatórias de recursos de natureza federal atingiram R$ 215,6 bilhões, enquanto as transferências voluntárias alcançaram R$ 58,6 bilhões. A fiscalização identificou limitações relacionadas às informações sobre a aplicação final desses recursos, aos sub-repasses para entidades do terceiro setor e a modalidades ainda não internalizadas em sistema centralizado.

64. No setor da saúde, por exemplo, as transferências obrigatórias do Fundo Nacional de Saúde somaram R$ 137,1 bilhões em 2025. As informações prestadas pelo MGI mostram avanços expressivos na internalização de modalidades no Transferegov.br: de 11 modalidades internalizadas ao final de 2020 para 27 em 2026; permanecia, entretanto, carteira de 24 projetos ou prospecções pendentes.

65. O quadro, dessa maneira, merece reconhecimento por dois aspectos. De um lado, revela progresso institucional na centralização e disponibilização das informações. De outro, evidencia que ainda subsistem lacunas capazes de limitar o acompanhamento da aplicação final dos recursos federais, notadamente nas transferências obrigatórias e nos sub-repasses.

66. O fundamento normativo para tratar a situação é mais amplo que o espectro do art. 163-A da Constituição. Esse dispositivo exige que União, estados, Distrito Federal e municípios disponibilizem informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais de modo a garantir sua rastreabilidade, comparabilidade e publicidade.

67. A exigência se articula com o art. 165, § 16, do texto constitucional, segundo o qual os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas devem ser observados, no que couber, na elaboração das leis orçamentárias. Para que essa diretriz produza os efeitos pretendidos, é necessário que existam informações capazes de relacionar recursos empregados, execução e resultados. O art. 37, § 16, da CF, por sua vez, estabelece a avaliação das políticas públicas, com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados.

68. A LDO igualmente estabelece comandos diretamente relacionados ao tema. O art. 16 da Lei 15.080/2024 prevê que a alocação e a execução dos recursos devem propiciar o controle dos valores transferidos e dos custos das ações e, quando cabível, considerar informações sobre

a execução física e os resultados de monitoramento e avaliação das políticas públicas. O § 1º do dispositivo acrescenta que o controle de custos deve ser orientado à avaliação da relação entre a despesa pública e os resultados dela decorrentes, de forma a favorecer a eficiência na alocação dos recursos e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

69. A ausência das informações examinadas no levantamento produziu consequência concreta para o próprio RePP: a equipe registrou que, neste ciclo, ficou prejudicada a avaliação da qualidade da implementação e do alcance dos objetivos e metas das políticas financiadas com recursos federais descentralizados em razão da indisponibilidade de dados sobre sua efetiva aplicação e sobre os posteriores sub-repasses.

70. Soma-se a esse quadro o fato de que o Transferegov.br, instituído pelo Decreto 11.271/2022 para suceder a Plataforma +Brasil, constitui atualmente solução central de acompanhamento digital das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O relatório registra, entretanto, que a plataforma ainda não assegura, de forma ampla, a divulgação periódica da aplicação das transferências obrigatórias e que parte das transferências voluntárias também não se encontra integralmente registrada.

71. No campo da saúde, há ainda disciplina específica. Os §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e precedentes deste Tribunal voltados à rastreabilidade, comparabilidade, publicidade e identificação do credor final dos recursos federais transferidos — entre eles os Acórdãos 1.515/2021, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2.179/2021 e 162/2026, ambos relatados pelo Ministro Benjamin Zymler.

72. Há ainda decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de Instrumento 0805257-88.2023.4.05.0000, interposto pelo Ministério Público Federal nos autos da Ação Civil Pública 0819390-04.2022.4.05.8300 (peças 143 e 144). A deliberação, ao tratar da matéria, destacou que a ausência de regulamentação compromete a rastreabilidade dos recursos, especialmente no contexto de descentralização e contratação de organizações sociais, e mencionou, como fundamentos normativos, os arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição, o art. 13, §§ 2º e 4º, da Lei Complementar 141/2012 e o art. 48-A, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

73. Esse conjunto normativo e jurisprudencial oferece, a meu ver, esteio suficiente para que se dê ciência. Não se trata de indicar ao gestor qual arquitetura tecnológica deva adotar, mas de registrar situação objetiva encontrada na fiscalização: a cobertura ainda incompleta das informações sobre a aplicação final dos recursos federais reduz a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados e dificulta o controle dos custos e a avaliação dos resultados das políticas.

74. Em suma, a situação não se reduz a oportunidade de aperfeiçoamento. O art. 163-A da Constituição exige que as informações contábeis, orçamentárias e fiscais assegurem rastreabilidade, comparabilidade e publicidade; na saúde, o art. 13, §§ 2º e 4º, da Lei Complementar 141/2012 determina a movimentação dos recursos federais transferidos em contas específicas de instituição financeira oficial, com identificação do credor final. A ausência de regulamentação e de registro sistematizado dessas informações, reconhecida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região e objeto de reiteradas deliberações deste Tribunal — entre elas o Acórdão 162/2026-Plenário, que incluiu o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, juntamente com os Ministérios da Saúde e da Fazenda, entre os responsáveis pela elaboração de normas de transparência sobre recursos federais repassados e sub-repassados a organizações sociais na saúde —, caracteriza desconformidade com esses comandos, embora mitigada pelas iniciativas em curso. É essa desconformidade que se registra por ciência, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.

75. O instituto (ciência) também me parece mais compatível com o estágio atual da questão. Há providências e iniciativas em curso para ampliar a cobertura dos sistemas, de modo que não

se mostra preciso, nestes autos, prescrever solução específica. O enquadramento permite registrar a situação verificada e o referencial normativo aplicável, preservando à Administração a definição dos meios mais adequados à sua superação.

76. Dirijo a ciência ao MGI por ser o órgão gestor do Transferegov.br, solução central instituída pelo Decreto 11.271/2022; os demais órgãos integrantes do CMAP, cujas competências também alcançam a matéria, tomarão conhecimento desta deliberação na forma do subitem que lhes informa o seu teor.

77. Não considero apropriado, portanto, utilizar o alerta do art. 59, § 1º, inciso V, da LRF. Além da questão relativa aos destinatários indicados pela unidade – MGI e titulares dos órgãos do CMAP –, **o levantamento demonstra, diretamente, deficiência de informação e de rastreabilidade, mas não estabelece, para o conjunto dos repasses, nexo suficiente para que se possa afirmar estejam os custos ou resultados de programas específicos sendo comprometidos**, nos termos exigidos para o emprego daquele instrumento de fiscalização da gestão fiscal.

78. Assim, é oportuno dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a cobertura ainda incompleta, no Transferegov.br ou em solução digital centralizada equivalente, das informações relativas à efetiva aplicação das transferências voluntárias e obrigatórias de recursos federais e de seus sub-repasses não atende ao dever de assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade desses recursos e dificulta o controle de seus custos e a avaliação dos resultados das políticas públicas, em descumprimento ao disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 13, §§ 2º e 4º, da Lei Complementar 141/2012 e no art. 16, incisos II e III e §§ 1º e 2º, da Lei 15.080/2024.

VII

79. Registro, por fim, que os ajustes de enquadramento ora propostos não diminuem a utilidade do RePP 2026 nem o mérito do trabalho desenvolvido pela equipe. Ao contrário, inserem-se no próprio processo de amadurecimento de metodologia que, como reconhecido pela AudDigital, deverá evoluir a partir da experiência adquirida em cada ciclo.

80. O valor do relatório decorre justamente da possibilidade de reunir, em um mesmo produto, a perspectiva horizontal proporcionada pela aplicação de critérios comuns e as evidências concretas produzidas pelas fiscalizações. O desafio para as próximas edições consiste em aproximar progressivamente essas duas vertentes.

81. Nesse sentido, entendo que o aprimoramento do RePP deve buscar integração ainda maior entre a macroavaliação e os resultados das auditorias relacionadas. Os índices de autoavaliação são úteis para identificar padrões, riscos e áreas que mereçam aprofundamento, mas ganham maior significado quando cotejados com evidências independentes sobre execução, produtos, alcance de metas e resultados.

82. O quadro consolidado dos índices salienta essa necessidade de cautela. Há ampla variação entre as políticas e entre as etapas de seu ciclo. O Bolsa Família, por exemplo, alcançou IGA de 93%, enquanto a Política Nacional de Segurança da Informação registrou 28%, a gestão das obras paralisadas 33%, o PNAES 40% e a Política Mineral Brasileira 47%; em diversas intervenções, ademais, determinados blocos não se mostraram aplicáveis.

83. Mais do que apresentar índices sintéticos, o RePP poderá permitir ao Congresso compreender o que efetivamente ocorre nas políticas selecionadas: se os produtos estão sendo entregues; se as metas vêm sendo alcançadas; quais resultados já podem ser observados; quais limitações impedem aferir sua efetividade; e em que medida os recursos empregados podem ser associados aos resultados produzidos.

84. Essa integração também tende a conferir maior solidez às conclusões sistêmicas. Quando determinada limitação se reproduz em diversas políticas, o Tribunal passa a dispor de base mais consistente para avaliar a conveniência de ação transversal. A demonstração de como o problema se manifesta nos objetos examinados também permite apontar, com maior precisão, sua extensão, suas diferentes causas e as alternativas possíveis para seu tratamento.

85. Destaco, ainda, meu reconhecimento à qualidade do trabalho ora desenvolvido pela equipe responsável. A iniciativa exigiu esforço de coordenação entre diferentes unidades técnicas, integração de conhecimentos especializados, padronização de procedimentos e tratamento de grande volume de informações em contexto metodologicamente complexo. O resultado alcançado demonstra cuidado técnico, capacidade de articulação e disposição para inovar, qualidades que permitiram transformar diretrizes gerais em instrumentos concretos de avaliação e ampliar a consistência, a comparabilidade e a utilidade das informações produzidas pelo Tribunal.

86. Louvo, igualmente, a atuação integrada do Grupo de Trabalho instituído pela Ordem de Serviço-Segecex 6/2025, da equipe da AudDigital, das unidades de auditoria especializadas que aplicaram a metodologia e da SecexDesenvolvimento, cuja contribuição permitiu preservar o conhecimento acumulado nas edições anteriores e, ao mesmo tempo, promover a transição para um modelo mais estruturado e abrangente.

87. Com essas considerações, acompanho, em essência, o trabalho desenvolvido pela AudDigital e enalteço os avanços metodológicos alcançados nesta décima edição do relatório, promovendo apenas os ajustes de enquadramento expostos neste voto. Mantenho, no mais, a retirada da chancela de sigilo do levantamento, as comunicações propostas pela unidade técnica, bem como o arquivamento dos autos.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2616/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.873/2025-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos; Secretaria de Orçamento Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Integração de Dados, Métodos e Tecnologias para o Controle (AudDigital).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado pela AudDigital com a finalidade de desenvolver e aplicar nova metodologia para a elaboração do Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo de 2026 – RePP 2026, ano-base 2025,

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. retirar a chancela de sigilo deste levantamento com vistas ao atendimento do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

9.2. dar ciência ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a cobertura ainda incompleta, no Transferegov.br ou em solução digital centralizada equivalente, das informações relativas à efetiva aplicação das transferências voluntárias e obrigatórias de recursos federais e de seus sub-repasses não atende ao dever de assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade desses recursos e dificulta o controle de seus custos e a avaliação dos resultados das políticas públicas, em descumprimento ao disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, no art. 13, §§ 2º e 4º, da Lei Complementar 141/2012 e no art. 16, incisos II e III e §§ 1º e 2º, da Lei 15.080/2024;

9.3. informar o teor desta deliberação:

9.3.1. ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em cumprimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024;

9.3.2. ao ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, na condição de titular do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, nos termos do art. 4º da Lei 10.180/2001;

9.3.3. ao secretário-executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, na condição de Coordenador do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, e aos secretários-executivos dos demais órgãos integrantes do Conselho: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Controladoria-Geral da União;

9.3.4. aos titulares da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria Nacional de Planejamento, do Ministério do Planejamento e Orçamento; da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais e da Secretaria de Gestão e Inovação, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União;

9.3.5. à Primeira Câmara de Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos do Ministério Público Federal – Primeira Câmara de Coordenação e Revisão e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão da Procuradoria-Geral da República, em especial quanto à análise sobre transparência e rastreabilidade dos recursos federais constante do relatório de levantamento, para subsidiar, caso entendam pertinente, sua atuação no âmbito do Agravo de Instrumento relativo ao Processo 0805257-88.2023.4.05.0000 e da Ação Civil Pública 0819390-04.2022.4.05.8300;

9.3.6. à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c o item 110 do Roteiro de Levantamento anexo à Portaria-Segecex 5/2021.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2616-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 018.459/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
Responsável: Jefferson dos Santos Roberto (359.569.988-22).
Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS FRAUDULENTAS. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a anuência do seu corpo diretivo e do Ministério Público junto ao TCU (peças 60-63):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Jefferson dos Santos Roberto, em razão de irregularidades em comandos SISET com posterior movimentações financeiras em contas sociais, na Ag Guaratinguetá/SP (0306), no período de janeiro a novembro/2021, em continuidade à ANAPRE 5860.2022.0039.

HISTÓRICO

1. Em 10/12/2024, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 30). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2980/2024.

2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Movimentações financeiras irregulares.

3. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

4. No relatório da TCE (peça 40), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 1.430.504,09, imputando responsabilidade a Jefferson dos Santos Roberto, na condição de gestor dos recursos.

5. Em 6/9/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 44), 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 45

e 46).

6. Em 23/9/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 47).

7. Na instrução inicial (peça 51), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

7.1. **Irregularidade 1:** desfalque de numerário, decorrente da realização, de forma irregular e deliberada, e/ou fraudulenta, de comandos sistêmicos no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET) da Caixa Econômica Federal, para que, na sequência, as contas poupança social digital pudessem ser movimentadas por terceiros (fraudadores).

7.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38.

7.1.2. Normas infringidas: MN RH200V007-009 itens 6.1.1 Normas 6.1.1.1 Disposições Preliminares; 6.1.1.1.3, 6.1.1.1.4, 6.1.1.1.5, 6.1.1.1.6, 6.1.2.1 Conflito de Interesses; 6.1.2.1.2, 6.1.2.14 Prejuízo ao Erário; MN CO020V096-100 - Apensado C, itens 4.2, 4.2.1, 4.3.4.4; 4.3.4.4.1, 4.3.4.4.2, 4.3.4.4.2.1, 4.3.4.4.2.2, 4.3.4.4.2.3, 4.3.4.4.2.4, 4.3.4.4.2.5, 4.3.4.4.2.7, 4.3.4.4.2.8, 4.3.2 [...] 4.3.2.1, 4.3.1; 4.3.10.3; 4.3.10.3.1, 4.3.10.3.2, 4.3.10.3.2.1, 4.3.10.3.2.2, 4.3.10.3.2.3, 4.3.10.3.2.4, 4.3.10.3.2.5, 4.3.10.3.2.8.1, 4.3.10.3.2.7, 4.3.10.3.2.8; MNOR164v018-022, itens 4.4, 4.4.1, 4.4.1.1, 4.4.1.2, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.2.1, 4.5.2.1.1, 4.5.3; MN TE203V011-016, itens 4.1, 4.1.4.1, 4.1.4.2. MN TE060 ¿ Concessão de Acesso Lógico aos Recursos Computacionais, itens 3.22.1.4, 3.22.1.5, 3.22.1.11: Manter sigilo de senha, usar recursos conforme normas, manter sigilo das informações acessadas.

7.2. Débitos relacionados ao responsável Jefferson dos Santos Roberto:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/2/2021	601,47
10/2/2021	1.891,78
5/3/2021	999,98
5/4/2021	777,00
28/4/2021	1.200,00
21/5/2021	4.800,00
28/5/2021	1.200,00
14/6/2021	1.200,00
7/7/2021	1.683,17
14/7/2021	150,00
27/7/2021	251,88
27/7/2021	252,66
30/7/2021	250,39
2/8/2021	375,00
5/8/2021	375,00
10/8/2021	753,61
10/8/2021	1.003,00
13/8/2021	250,00

18/8/2021	454,00
23/8/2021	150,00
25/8/2021	503,00
26/8/2021	1.005,52
31/8/2021	639,00
31/8/2021	7.399,65
2/9/2021	150,00
2/9/2021	152,00
6/9/2021	251,48
8/9/2021	1.336,00
10/9/2021	1.000,00
10/9/2021	753,74
16/9/2021	454,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	1.004,00
16/9/2021	756,00
17/9/2021	603,00
17/9/2021	1.004,00
22/9/2021	750,00
23/9/2021	248,99
24/9/2021	632,00
29/9/2021	1.200,00
30/9/2021	250,00
4/10/2021	1.005,84
6/10/2021	1.005,00
6/10/2021	251,00
6/10/2021	249,57
8/10/2021	1.698,98
11/10/2021	1.000,00
13/10/2021	150,00
14/10/2021	147,00
14/10/2021	580,00
19/10/2021	375,00
21/10/2021	600,00
22/10/2021	600,00
26/10/2021	454,68
26/10/2021	150,00
28/10/2021	1.488,49
29/10/2021	1.005,00
29/10/2021	755,00
5/11/2021	403,00

8/11/2021	4.710,28
10/11/2021	153,16
11/11/2021	1.100,00
11/11/2021	1.198,00
11/11/2021	1.200,00
11/11/2021	1.366,49
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.434,00
12/11/2021	1.099,99
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.912,00
12/11/2021	1.305,49
12/11/2021	1.902,00
12/11/2021	1.569,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.195,00
12/11/2021	1.673,00
16/11/2021	1.207,00
16/11/2021	639,00
16/11/2021	1.651,00
16/11/2021	250,99
16/11/2021	1.156,36
16/11/2021	1.099,00
16/11/2021	1.145,00
16/11/2021	1.095,00
16/11/2021	250,70
16/11/2021	2.002,99
16/11/2021	1.198,00
16/11/2021	1.215,00
16/11/2021	600,00
16/11/2021	501,00
16/11/2021	1.319,00
16/11/2021	1.912,43
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	1.100,00

16/11/2021	150,00
16/11/2021	1.511,00
17/11/2021	1.509,00
17/11/2021	3.824,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.762,00
17/11/2021	1.305,00
17/11/2021	1.802,00
17/11/2021	1.387,00
17/11/2021	1.901,00
17/11/2021	250,00
17/11/2021	1.429,00
17/11/2021	1.536,00
17/11/2021	250,45
17/11/2021	1.170,85
17/11/2021	1.572,00
17/11/2021	1.689,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.420,00
17/11/2021	1.171,00
17/11/2021	1.668,00
17/11/2021	1.168,53
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.912,00
17/11/2021	1.557,00
17/11/2021	1.100,00
18/11/2021	301,00
18/11/2021	907,00
18/11/2021	1.118,96
18/11/2021	3.824,00
18/11/2021	1.481,00
18/11/2021	1.200,00
18/11/2021	1.380,00
18/11/2021	405,00
18/11/2021	1.600,00
18/11/2021	379,57
18/11/2021	1.106,00
18/11/2021	1.911,98
18/11/2021	1.912,00
18/11/2021	1.909,99
18/11/2021	151,00

18/11/2021	1.502,00
18/11/2021	1.098,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.618,00
18/11/2021	1.290,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.468,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.240,00
18/11/2021	1.904,00
18/11/2021	1.090,00
18/11/2021	1.911,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.095,00
18/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.170,00
19/11/2021	1.329,00
19/11/2021	1.244,00
19/11/2021	1.380,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.098,00
19/11/2021	1.598,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	250,84
19/11/2021	1.280,59
19/11/2021	1.739,00
19/11/2021	1.099,00
19/11/2021	1.908,99
19/11/2021	1.607,00
19/11/2021	1.350,00
19/11/2021	1.674,00
19/11/2021	1.922,00
19/11/2021	1.260,00
19/11/2021	1.698,43
19/11/2021	1.588,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.911,99
19/11/2021	3.149,55
19/11/2021	1.200,00

19/11/2021	1.830,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.367,00
22/11/2021	1.549,00
22/11/2021	1.236,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.493,91
22/11/2021	301,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.198,80
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.835,00
22/11/2021	1.195,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	3.824,00
22/11/2021	1.786,00
22/11/2021	1.116,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.095,00
22/11/2021	1.417,00
22/11/2021	1.224,99
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.120,39
22/11/2021	2.596,50
22/11/2021	1.217,99
22/11/2021	1.917,00
22/11/2021	1.633,50
22/11/2021	1.369,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.648,85
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.472,49
22/11/2021	1.094,00
22/11/2021	1.273,99
22/11/2021	1.607,00
23/11/2021	1.909,50
23/11/2021	1.197,00
23/11/2021	1.175,62
23/11/2021	1.896,80

23/11/2021	1.782,30
23/11/2021	1.100,44
23/11/2021	1.584,00
23/11/2021	1.200,00
23/11/2021	1.098,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.340,90
23/11/2021	1.913,99
23/11/2021	1.099,50
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.911,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.437,99
23/11/2021	1.200,00
23/11/2021	1.911,35
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.120,00
23/11/2021	1.618,00
23/11/2021	1.612,00
23/11/2021	1.838,00
23/11/2021	1.483,99
23/11/2021	1.545,00
23/11/2021	1.590,00
23/11/2021	1.099,30
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.199,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.900,00
23/11/2021	1.190,20
23/11/2021	1.197,70
23/11/2021	1.198,80
23/11/2021	1.800,00
23/11/2021	1.663,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	307,95
23/11/2021	1.095,00
23/11/2021	1.165,00
23/11/2021	1.568,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.803,90
23/11/2021	1.099,99

23/11/2021	1.562,00
23/11/2021	1.381,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.877,82
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.113,00
24/11/2021	1.740,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	1.395,00
24/11/2021	1.896,90
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.721,00
24/11/2021	1.911,98
24/11/2021	1.455,00
24/11/2021	1.549,50
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.173,90
24/11/2021	1.331,50
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	499,37
24/11/2021	1.494,00
24/11/2021	206,00
24/11/2021	1.490,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.094,00
24/11/2021	1.912,60
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.271,00
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	300,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	153,28
24/11/2021	1.199,00
24/11/2021	1.779,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	604,59
24/11/2021	1.250,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.449,00

24/11/2021	1.413,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.910,00
25/11/2021	1.447,99
25/11/2021	1.911,00
25/11/2021	1.896,00
25/11/2021	1.126,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.640,00
25/11/2021	1.839,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.697,00
25/11/2021	3.824,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	753,52
25/11/2021	1.819,40
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	3.823,99
25/11/2021	267,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.546,56
25/11/2021	1.270,00
25/11/2021	1.231,00
25/11/2021	1.284,00
25/11/2021	1.095,00
25/11/2021	1.766,00
25/11/2021	1.482,00
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	1.744,00
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.898,80
25/11/2021	1.556,81
25/11/2021	1.299,90
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.911,86
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	457,00

26/11/2021	1.397,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.200,00
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.749,00
26/11/2021	1.382,00
26/11/2021	1.546,00
26/11/2021	1.247,00
26/11/2021	1.819,50
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	250,00
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.190,00
26/11/2021	557,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	279,00
26/11/2021	1.199,00
26/11/2021	1.720,00
26/11/2021	1.374,84
26/11/2021	1.449,95
26/11/2021	1.346,00
26/11/2021	1.910,96
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.909,50
26/11/2021	1.112,18
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.334,00
26/11/2021	1.249,00
26/11/2021	1.267,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,60

26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.909,40
26/11/2021	1.812,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.546,20
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.875,00
29/11/2021	1.655,00
29/11/2021	1.256,50
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.199,60
29/11/2021	1.647,00
29/11/2021	1,18
29/11/2021	1.199,20
29/11/2021	1.899,50
29/11/2021	1.912,00
29/11/2021	1.356,00
29/11/2021	1.899,60
29/11/2021	1.114,00
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.489,50
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.909,86
29/11/2021	1.099,50
29/11/2021	1.094,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.466,99
29/11/2021	1.668,80
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.641,00
29/11/2021	1.493,30
29/11/2021	1.819,95
29/11/2021	1.725,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.200,00
29/11/2021	999,60
29/11/2021	1.363,00
30/11/2021	1.909,59
30/11/2021	1.199,00

30/11/2021	1.099,54
30/11/2021	1.912,00
30/11/2021	1.912,26
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.509,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.102,00
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.657,60
30/11/2021	1.090,00
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.177,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.199,90
30/11/2021	1.179,30
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.307,00
30/11/2021	1.534,00
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.547,00
30/11/2021	1.099,50
30/11/2021	1.200,00
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.899,60
30/11/2021	1.911,50
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.396,99
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.170,00
30/11/2021	1.256,00
30/11/2021	1.869,56
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.909,60
30/11/2021	150,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.839,95

1/12/2021	1.099,00
1/12/2021	1.099,50
1/12/2021	1.899,88
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.738,00
1/12/2021	1.899,83
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.110,00
1/12/2021	1.319,80
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.199,86
1/12/2021	2.124,00
1/12/2021	1.189,00
1/12/2021	1.200,00
1/12/2021	450,00
1/12/2021	1.899,20
1/12/2021	1.449,00
1/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.719,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.198,20
2/12/2021	1.898,20
2/12/2021	1.799,60
2/12/2021	1.099,00
2/12/2021	1.094,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.695,00
2/12/2021	1.120,00
2/12/2021	1.200,00
2/12/2021	1.099,77
2/12/2021	1.899,50
2/12/2021	1.899,60
2/12/2021	1.139,00
2/12/2021	1.099,60
3/12/2021	907,00
3/12/2021	1.500,00
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.427,00

3/12/2021	1.100,11
3/12/2021	1.897,30
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.199,95
3/12/2021	1.099,00
3/12/2021	1.743,00
3/12/2021	1.403,00
3/12/2021	1.094,00
3/12/2021	1.528,00
3/12/2021	1.099,99
3/12/2021	1.320,60
3/12/2021	1.099,00
6/12/2021	1.900,00
6/12/2021	295,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.127,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.849,00
6/12/2021	120,00
6/12/2021	1.099,99
6/12/2021	1.359,00
6/12/2021	1.819,50
6/12/2021	710,00
6/12/2021	1.674,00
6/12/2021	1.098,74
6/12/2021	1.909,00
6/12/2021	1.120,00
6/12/2021	1.199,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.555,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.190,00
6/12/2021	599,00
7/12/2021	1.788,00
7/12/2021	301,00
7/12/2021	251,20
7/12/2021	1.911,70
7/12/2021	1.909,50
7/12/2021	1.452,00
7/12/2021	1.199,00

7/12/2021	1.349,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.709,00
8/12/2021	1.199,00
8/12/2021	1.199,30
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	1.570,00
8/12/2021	1.427,66
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	67,00
8/12/2021	1.455,00
8/12/2021	1.174,21
8/12/2021	699,99
8/12/2021	1.108,00
8/12/2021	1.173,82
9/12/2021	600,00
9/12/2021	1.099,00
9/12/2021	1.100,00
9/12/2021	1.899,50
9/12/2021	230,00
10/12/2021	1.099,00
10/12/2021	1.525,00
10/12/2021	1.199,40
10/12/2021	1.276,00
10/12/2021	1.159,50
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.530,00
10/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.659,99
13/12/2021	1.495,00
13/12/2021	1.881,00
13/12/2021	1.154,00
13/12/2021	1.509,00
13/12/2021	1.213,00
13/12/2021	1.402,00
13/12/2021	1.099,00
13/12/2021	1.548,00
13/12/2021	1.909,99
13/12/2021	1.799,60

13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.199,99
13/12/2021	1.649,95
13/12/2021	547,00
13/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.490,99
13/12/2021	1.462,99
14/12/2021	1.199,00
14/12/2021	1.313,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.829,00
14/12/2021	1.500,00
14/12/2021	1.391,00
14/12/2021	1.099,99
14/12/2021	2.261,47
14/12/2021	1.296,74
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	201,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.103,00
14/12/2021	1.479,00
14/12/2021	1.899,88
14/12/2021	1.910,00
14/12/2021	1.362,99
14/12/2021	1.912,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.200,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.372,00
14/12/2021	1.369,95
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.507,00
14/12/2021	1.532,49
14/12/2021	1.677,00
15/12/2021	1.394,99
15/12/2021	287,00
15/12/2021	625,65
15/12/2021	1.099,90
15/12/2021	1.911,99
15/12/2021	1.195,00

15/12/2021	1.760,00
15/12/2021	1.198,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	1.560,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	599,60
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.391,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.909,00
16/12/2021	1.124,00
16/12/2021	1.199,99
16/12/2021	1.580,00
16/12/2021	1.409,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.519,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.004,00
16/12/2021	1.911,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.899,93
16/12/2021	1.099,00
17/12/2021	1.911,50
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.622,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.755,00
17/12/2021	1.740,00
17/12/2021	1.899,00
17/12/2021	1.569,00
17/12/2021	201,00
17/12/2021	1.099,99
17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.099,99
17/12/2021	1.099,60
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	3.824,00

17/12/2021	1.606,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.850,00
17/12/2021	1.100,00
17/12/2021	1.699,00
17/12/2021	1.909,50
17/12/2021	1.910,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.347,00
20/12/2021	1.437,00
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.685,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.697,92
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.099,00
20/12/2021	1.899,50
20/12/2021	1.366,97
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.167,00
20/12/2021	151,11
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.912,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.200,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.099,99
21/12/2021	1.100,00
21/12/2021	1.729,50
21/12/2021	1.439,00
21/12/2021	1.224,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	3.818,50
21/12/2021	1.749,95
21/12/2021	1.702,00
21/12/2021	1.911,80
21/12/2021	1.417,00

21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.399,30
22/12/2021	430,00
22/12/2021	1.899,60
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.660,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.506,39
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.478,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.520,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.200,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.165,00
22/12/2021	1.912,00
22/12/2021	1.405,00
22/12/2021	1.898,90
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.765,64
22/12/2021	1.467,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.140,00
23/12/2021	1.514,00
23/12/2021	1.162,00
23/12/2021	2.493,00
23/12/2021	1.912,00
23/12/2021	1.520,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	486,00
23/12/2021	1.500,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.605,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	3.822,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.099,00

23/12/2021	1.107,60
23/12/2021	1.755,90
23/12/2021	1.200,00
23/12/2021	215,00
23/12/2021	1.185,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.685,42
23/12/2021	1.297,00
23/12/2021	1.899,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.749,50
24/12/2021	1.200,00
24/12/2021	4.579,98
24/12/2021	1.335,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	1.182,00
24/12/2021	1.910,00
24/12/2021	1.349,50
24/12/2021	1.504,00
24/12/2021	1.100,00
24/12/2021	1.325,00
24/12/2021	1.100,21
24/12/2021	1.848,20
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.099,00
27/12/2021	1.862,00
27/12/2021	462,23
27/12/2021	1.910,00
27/12/2021	1.145,05
27/12/2021	1.606,80
27/12/2021	1.099,58
27/12/2021	1.785,00
27/12/2021	1.911,10
27/12/2021	1.649,00
27/12/2021	1.152,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.278,18
27/12/2021	1.584,00

27/12/2021	1.750,00
27/12/2021	1.387,00
27/12/2021	1.132,00
27/12/2021	534,00
27/12/2021	1.200,00
27/12/2021	1.879,00
27/12/2021	1.232,00
27/12/2021	1.675,00
27/12/2021	1.716,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.600,00
27/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.777,00
28/12/2021	1.151,11
28/12/2021	1.474,00
28/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.329,00
28/12/2021	1.764,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.175,49
28/12/2021	1.534,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.899,00
28/12/2021	3.303,95
28/12/2021	1.148,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.237,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.000,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.400,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.099,99
28/12/2021	1.379,60
28/12/2021	1.650,00

28/12/2021	1.320,00
28/12/2021	1.133,61
28/12/2021	1.456,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.399,99
28/12/2021	1.543,00
28/12/2021	1.530,00
29/12/2021	1.179,00
29/12/2021	2.898,00
29/12/2021	430,00
29/12/2021	1.874,00
29/12/2021	1.205,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.000,00
29/12/2021	1.600,00
29/12/2021	1.630,00
29/12/2021	1.117,19
29/12/2021	1.609,00
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	3.288,42
29/12/2021	1.899,50
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	1.100,39
29/12/2021	1.100,01
29/12/2021	2.794,00
29/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.699,60
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.756,00
30/12/2021	3.299,96
30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.912,00
30/12/2021	1.899,50
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.286,44
30/12/2021	1.100,00

30/12/2021	3.301,00
30/12/2021	1.499,00
30/12/2021	1.739,00
3/1/2022	2.514,00
3/1/2022	1.400,00
3/1/2022	1.595,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.549,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.485,00
4/1/2022	1.566,00
4/1/2022	1.200,00
4/1/2022	1.049,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	556,26
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	837,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.538,00
4/1/2022	600,00
5/1/2022	1.167,00
5/1/2022	249,90
5/1/2022	1.461,00
5/1/2022	1.480,00
5/1/2022	3.415,41
6/1/2022	1.500,00
6/1/2022	252,65
6/1/2022	1.099,00
6/1/2022	1.698,88
6/1/2022	1.100,00
6/1/2022	1.912,00
6/1/2022	1.116,02
7/1/2022	149,00
7/1/2022	1.912,00
7/1/2022	1.520,00
7/1/2022	1.394,00

7/1/2022	3.440,46
7/1/2022	1.100,00
10/1/2022	1.899,50
10/1/2022	600,00
10/1/2022	3.305,00
11/1/2022	1.100,00
11/1/2022	303,44
11/1/2022	1.604,00
12/1/2022	1.911,80
12/1/2022	1.100,00
12/1/2022	1.501,00
12/1/2022	1.571,00
12/1/2022	1.845,00
12/1/2022	1.150,00
12/1/2022	9.671,40
12/1/2022	1.121,00
13/1/2022	1.199,00
13/1/2022	1.330,00
13/1/2022	452,54
13/1/2022	1.900,00
14/1/2022	1.285,00
14/1/2022	1.200,00
14/1/2022	1.700,00
17/1/2022	1.909,00
17/1/2022	1.899,60
17/1/2022	3.821,70
18/1/2022	1.100,00
18/1/2022	2.200,00
19/1/2022	1.616,00
19/1/2022	1.820,00
19/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.315,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.265,00
21/1/2022	240,00
21/1/2022	1.912,00
21/1/2022	599,00
21/1/2022	1.910,00
25/1/2022	1.908,00
25/1/2022	1.100,00

25/1/2022	1.505,00
25/1/2022	1.099,60
25/1/2022	1.323,00
25/1/2022	3.299,99
25/1/2022	400,00
26/1/2022	1.395,90
26/1/2022	1.100,00
27/1/2022	1.396,00
27/1/2022	1.200,00
27/1/2022	400,54
27/1/2022	400,00
28/1/2022	3.069,90
31/1/2022	1.197,00
1/2/2022	1.253,65
3/2/2022	1.099,00
4/2/2022	1.920,00
4/2/2022	1.428,00
7/2/2022	1.100,00
7/2/2022	999,00
9/2/2022	2.264,00
14/2/2022	1.200,00
15/2/2022	1.540,00
16/2/2022	1.100,00
16/2/2022	713,77
16/2/2022	3.830,84
18/2/2022	1.099,00
18/12/2022	1.416,00
21/2/2022	1.100,00
22/2/2022	400,00
23/2/2022	1.586,00
23/2/2022	1.625,74
24/2/2022	1.100,00
25/2/2022	3.824,00
25/2/2022	2.820,00
2/3/2022	1.200,00
2/3/2022	1.910,00
8/3/2022	852,98
18/3/2022	4.315,56
23/3/2022	1.584,00
28/3/2022	400,00
29/3/2022	500,00

29/3/2022	3.823,56
29/3/2022	2.680,00
6/4/2022	1.607,09
12/4/2022	1.200,00
12/4/2022	3.793,59
18/4/2022	2.200,00
26/4/2022	1.200,00
11/5/2022	1.200,00
4/7/2022	1.248,00
18/7/2022	1.916,00
17/8/2022	751,79
22/8/2022	1.732,00
26/8/2022	1.212,00
22/9/2022	2.507,98
16/11/2022	1.094,00
20/7/2023	1.100,00
20/5/2024	750,00
8/10/2024	1.000,00

7.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

7.2.2. **Responsável**: Jefferson dos Santos Roberto.

7.2.2.1. **Conduta:** realizar, de forma irregular e deliberada, e/ou fraudulenta, comandos sistêmicos no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET) da Caixa Econômica Federal, para que, na sequência, as contas de clientes pudessem ser movimentadas por terceiros (fraudadores).

7.2.2.2. Nexo de causalidade: os comandos irregulares e deliberados, e/ou fraudulentos, realizados no sistema SISET foram condição necessária e suficiente para que terceiros (fraudadores) pudessem movimentar recursos das contas sociais digitais, causando prejuízo financeiro à Caixa Econômica Federal.

7.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

8. Encaminhamento: citação.

9. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 53), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Jefferson dos Santos Roberto - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51694/2025 – Seproc (peça 55)
Data da Expedição: 5/12/2025
Data da Ciência: **15/12/2025** (peça 57)
Nome Recebedor: **Lidiana [ilegível] S. Oliveira**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 54). Fim do prazo para a defesa: 30/1/2026
Comunicação: Ofício 51695/2025 – Seproc (peça 56) Data da Expedição: 5/12/2025 Data da Ciência: **15/12/2025** (peça 58) Nome Recebedor: [ilegível] 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: 30/1/2026

10. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 59), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

11. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Jefferson dos Santos Roberto permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

12. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 8/10/2024, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

12.1. Jefferson dos Santos Roberto, por meio do ofício acostado à peça 21, recebido em 9/8/2022, conforme AR (peça 22).

Valor de Constituição da TCE

13. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 1.599.869,31, 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

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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).

18. 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	11/02/2022	RT Cefra 0018/2022 - Relatório técnico detalhado da área de segurança e fraude da CAIXA sobre indícios de comandos irregulares no SISET realizados por Jefferson dos Santos Roberto (peça 31)	Art. 4° inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	9/03/2022	Relatório Conclusivo da Comissão Apuradora (peça 10)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
3	10/05/2022	Notificação de abertura de prazo para defesa do empregado Jefferson dos Santos Roberto (peça 12)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	10/06/2022	Resolução do Conselho Disciplinar Regional – Turma 1 - Decisão administrativa do Conselho Disciplinar Regional (Turma 1) reconhecendo a materialidade das provas e a responsabilidade do empregado Jefferson dos Santos Roberto (peça 15)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	15/07/2022	Resolução do Conselho Disciplinar Regional – Turma 2 - Decisão administrativa do Conselho Disciplinar Regional (Turma 2) mantendo a penalidade e a responsabilização civil do empregado Jefferson dos Santos Roberto (peça 20)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
6	04/08/2022	Notificação de cobrança datada de 01/08/2022 (peça 22), com data de ciência em 04/08/2022 (peça 22)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	07/07/2025	Relatório do Tomador de Contas Especial (TCE) 2980/2024 (peça 40)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
8	23/09/2025	Processo autuado no TCU	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	17/11/2025	Instrução inicial e pronunciamento da unidade técnica autorizando a citação do responsável Jefferson dos Santos Roberto (peças 51-53)	Art. 5º, inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

19. 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**.

20. 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

21. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

22. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

23. 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.

24. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peça 54).

25. 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.

26. 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".

26.1. Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. Esses elementos foram examinados na instrução preliminar (peças 13 e 18) mas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

26.2. Com efeito, segundo os relatórios da Caixa Econômica Federal o empregado Jefferson dos Santos Roberto, lotado na Agência Guaratinguetá/SP (0306), teria realizado, entre 1/1/2021 e 26/11/2021, milhares de comandos [para 5917 CPFs] do tipo "Autoriza_Dispositivo" e "Autoriza_Saque" no sistema SISET, liberando dispositivos e tokens para movimentação de contas poupança social digital (CAIXA TEM) sem a presença dos clientes e sem a devida formalização documental exigida (peça 10, p. 3-8).

26.3. A Caixa esclarece que o comando "autoriza dispositivo", permite a liberação do dispositivo para qualquer funcionalidade do aplicativo CAIXA TEM, "altera usuário", atualizar cadastro (e-mail, CEP, número de telefone) e "autoriza saque", a geração de um token - código numérico de 6 dígitos, repassado ao usuário com validade por até 2 horas para efetuar o saque em ATM, casas lotéricas ou Caixa Aqui (peça 38, p. 26).

26.4. Tais comandos permitem autorização para a movimentação da conta poupança social digital pelo aplicativo CAIXA TEM, por meio de saque em ATM, pagamento de boletos, débito de cartão e transferência via PIX ou entre contas (TEV) da CAIXA (peça 38, p. 26).

26.5. Os comandos foram realizados sem a presença dos clientes e sem a formalização documental obrigatória, contrariando os normativos internos da Caixa. A autorização do dispositivo pelo empregado permitiu a movimentação da conta poupança social digital (CAIXA TEM); conforme previsto no MN CO020 – Apensado C (V096 a V104), no atendimento realizado na agência, o empregado Caixa precisa identificar o cliente, validar o

documento apresentado e preencher formulário específico, o que não ocorreu no caso concreto (peça 10, p.32).

26.6. A Comissão reforça que o empregado arrolado agiu com dolo considerando que (peça 10, p. 33):

a) Realizou comandos sistêmicos sem a presença dos clientes, que posteriormente foram contestados ou tiveram movimentações financeiras a favor de titulares envolvidos nesta fraude, conforme imagens de CFTV registradas em 26/11/2021;

b) Realizou centenas de comandos sistêmicos irregulares mesmo atuando como Tesoureiro Executivo na agência Guaratinguetá/SP e agência Frei Galvão/SP, atividade não compatível com a função exercida;

c) Na medida em que a fraude prosperava o empregado aumentava a quantidade de comandos sistêmicos irregulares;

d) O empregado possuía uma lista de CPFs considerando a realização de comandos sequenciais para mesma faixa de CPFs;

e) Inexistência dos formulários de formalização dos atendimentos;

f) Centenas de contestações por parte dos verdadeiros clientes;

g) As contas eram movimentadas logo após a realização dos comandos pelo empregado Jefferson no máximo no dia posterior salvo exceções;

26.7. A documentação do processo apresenta diversos exemplos de clientes e contas violadas, evidenciando a materialidade das irregularidades e o impacto financeiro para a Caixa Econômica Federal. Abaixo, alguns exemplos extraídos do Demonstrativo de Débito e dos relatórios do processo (peça 29, p. 1-105; peça 40, p. 5-8; peça 51, p. 6-13):

Cliente	Conta	Data	Valor (R$)	Data do Ressarcimento	observação
Shirley Mara dos Santos Oliveira	3880.1288.950067433-0	4/2/2021	601,47	8/2/2021	(peça 29, p. 1; peça 40, p. 5)
Adriana Aparecida Patocinio	3880.1288.966865667-4	24/11/2021	1.126,50	24/11/2021	(peça 29, p. 1; peça 40, p. 5)
Maria Lucilene Teles de Sousa	3880.1288.972983079-2	23/4/2021	1.200,00	27/4/2021	(peça 29, p. 1; peça 40, p. 5)
Junice Carmelina de Oliveira dos Santos	3880.1288.930941101-0	17/4/2021	4.800,00	20/5/2021	(peça 29, p. 1; peça 40, p. 5)
Geneia Campos Vieira Rocha	3880.1288.874659405-0	30/8/2021	7.399,65	30/8/2021	(peça 29, p. 1; peça 40, p. 5)

26.8. Enfim, de acordo com o Relatório Técnico RT CEFRA 0018/2022 (peça 36), as imagens de CFTV[46] e monitoramento de tela mostram que os comandos eram realizados sem a presença do cliente, e não foram localizados os formulários MO38343 (autorização de cadastramento de dispositivo móvel) e MO38344 (autorização de saque), contrariando o fluxo normativo e impossibilitando a verificação da regularidade do atendimento (peça 36, p. 1-8; peça 10, p. 20-21).

26.9. Os comandos teriam permitido que terceiros (fraudadores) movimentassem recursos de contas sociais, principalmente oriundos de programas sociais como Auxílio Emergencial e

[46] Há, nos autos, exemplos documentais de imagens de CFTV e monitoramento de tela que evidenciam a realização de comandos sistêmicos pelo empregado Jefferson dos Santos Roberto sem a presença dos clientes, em desacordo com os procedimentos normativos da Caixa Econômica Federal (peça 31, p. 11, 13, 15-16, 18).

Seguro Desemprego, por meio de transferências PIX, pagamentos de boletos e saques em ATM (Peça 36, p. 9-17; Peça 31, p. 4-13).

26.10. O empregado teria utilizado sua credencial para acessar o sistema SISET e realizar comandos de autorização de dispositivos e saques em contas sociais digitais, em volume e horários incompatíveis com o atendimento presencial e com a função exercida, inclusive durante períodos em que estava designado como Tesoureiro Executivo, função que não demanda tal volume de comandos no SISET (Peça 36, p. 1-8, 28-29).

26.11. Foram identificados comandos no SISET realizados para CPFs inválidos (não disponíveis na Receita Federal), tanto em operações de autorização de dispositivo quanto de saque, indicando falhas no controle sistêmico e na validação prévia dos dados inseridos, o que pode fragilizar os controles internos e permitir tentativas de fraude (Peça 36, p. 49-51).

26.12. A área de segurança da CAIXA esclareceu que o sistema pode registrar comandos para CPFs inválidos, mas que, em caso de erro, o comando não é efetivado para movimentação, permanecendo apenas o registro histórico, e recomendou avaliação para ajustes na base de consulta do SISET (Peça 36, p. 42-44).

26.13. A ausência de formalização dos atendimentos e de preenchimento dos formulários obrigatórios teria permitido a realização de comandos irregulares no SISET, sem a devida identificação e validação dos clientes, resultando em movimentações fraudulentas e prejuízo à CAIXA (Peça 36, p. 1-8, 18-20).

26.14. Convém ilustrar um exemplo concreto de fraude, conforme evidências constantes nos autos. Nesse caso, temos o **c**liente Paulo Enrique Guimarães Teixeira - CPF: 149.077.846-27 – Conta Poupança Social Digital CAIXA TEM (Peça 10, p. 13; Peça 4, p. 1-2; Peça 29, p. 5; Peça 40, p. 5-6).

26.15. Em relação ao acaso acima, Em 26/11/2021, o responsável, Jefferson dos Santos Roberto, logado na estação de trabalho da agência Guaratinguetá/SP (IP 10.18.74.151), realizou o comando "AUTORIZA_DISPOSITIVO" para o CPF do cliente Paulo Enrique Guimarães Teixeira, sem a presença do cliente e sem a formalização do formulário obrigatório - MO38343 (Peça 10, p. 13; Peça 8, p. 55).

26.16. O comando permitiu que o dispositivo (celular) do fraudador fosse autorizado a acessar o aplicativo CAIXA TEM vinculado à conta do cliente, mesmo sem a presença ou consentimento do titular.

26.17. Poucos minutos após o comando, foram realizadas transações financeiras na conta do cliente: - Transferência via PIX no valor de R$ 600,00 para terceiros (Peça 10, p. 13; Peça 4, p. 1-2).

26.18. O verdadeiro cliente percebeu a movimentação indevida e contestou a transação junto à CAIXA, alegando não ter autorizado a liberação do dispositivo nem realizado a transferência (Peça 10, p. 13; Peça 40, p. 5-6).

26.19. A área de segurança e fraude da CAIXA (CEFRA) analisou o caso, confirmou que o comando foi realizado sem a presença do cliente e que a movimentação foi fraudulenta. O valor contestado foi ressarcido ao cliente Paulo Enrique Guimarães Teixeira por meio de crédito em sua conta, conforme registro nas planilhas de recomposição de valores (Peça 25, p. 4-6; Peça 40, p. 4).

26.20. O prejuízo foi então registrado como débito imputado ao responsável, Jefferson dos Santos Roberto, no Demonstrativo de Débito (Peça 29, p. 5; Peça 40, p. 5-6).

26.21. Apresentamos outro exemplo, agora com a cliente Elizandra Geisi Broch Batista [conta: 3880.1288.000897591971-2 - Data dos Fatos: 26/11/2021 - Valor Movimentado**:** R$ 600,00 (duas transações) Valor Ressarcido: R$ 1.200,00].

26.22. No dia 26/11/2021, às 12h29min37s, o empregado Jefferson dos Santos Roberto (matrícula C105456-4), logado na estação de trabalho da Agência Guaratinguetá/SP (IP

10.18.74.151), acessou o sistema SISET e executou o comando "Autoriza Dispositivo" para o CPF 4916672992, titular da conta de Elizandra Geisi Broch Batista (Peça 10, p. 9; Peça 31, p. 12). Imagens de CFTV e monitoramento de tela demonstram que, no momento do comando, não havia cliente presente no atendimento (Peça 10, p. 8-9; Peça 31, p. 12).

26.23. Após a execução do comando "Autoriza Dispositivo", a conta da cliente foi movimentada via aplicativo Caixa Tem, permitindo a realização de transações financeiras sem o consentimento da titular. Foram realizadas duas transferências via PIX, ambas no valor de R$ 600,00, para Bruna Carolina Vilas Boas dos Reis Silva, às 12h43min34s e às 12h50min59s do mesmo dia (Peça 31, p. 12-13, 19). As transações ocorreram poucos minutos após o comando irregular, indicando que o fraudador já estava de posse dos dados necessários para acessar e movimentar a conta.

26.24. A cliente Elizandra Geisi Broch Batista percebeu as movimentações não autorizadas em sua conta e formalizou contestação junto à Caixa, alegando não ter realizado as transações (Peça 10, p. 8; Peça 31, p. 12). A área de segurança da Caixa (CESEG) analisou o caso e emitiu parecer favorável à cliente, reconhecendo a ocorrência de fraude (Peça 10, p. 8; Peça 31, p. 12).

26.25. A CECMI e a CEFRA confirmaram, por meio de logs de acesso, imagens de CFTV e monitoramento de tela, que o comando foi realizado pelo empregado Jefferson, sem a presença da cliente e sem o devido formulário de autorização (MO 38343) (Peça 10, p. 8-9; Peça 31, p. 12). O mesmo padrão de fraude foi identificado em outros casos, beneficiando repetidamente determinados CPFs de terceiros (Peça 31, p. 19, 22-25).

26.26. No âmbito da Caixa Econômica Federal o responsável alegou nulidades processuais, ausência de provas robustas, ausência de formalização adequada da denúncia, ausência de publicação do ato de instauração, extrapolação de prazos legais, ausência de provas concretas de autoria e materialidade, ausência de documentos essenciais para a defesa, insuficiência das imagens de CFTV e prints de tela, ausência de informações precisas dos contestantes e de documentos assinados por clientes, e requereu o arquivamento do feito por ausência de elementos probatórios suficientes (peça 13, p. 2-8; peça 18, p. 4-6).

26.27. O Conselho Disciplinar Regional e o Tomador de Contas Especial rejeitaram as alegações de nulidade e ausência de provas, fundamentando que o processo foi instaurado a partir de relatório técnico da área de segurança, não de denúncia externa, e que os fatos foram comprovados por monitoramento interno, imagens de CFTV, registros sistêmicos e ausência de documentação obrigatória, e que as alegações de defesa não foram acompanhadas de provas concretas capazes de afastar a autoria e a materialidade, limitando-se a objeções procedimentais e genéricas (peça 15, p. 5-7; peça 20, p. 6-7; peça 40, p. 32; peça 51, p. 3, 31-32).

26.28. A Caixa Econômica Federal, após identificar as movimentações irregulares e receber as contestações dos clientes, procedeu ao ressarcimento dos valores contestados diretamente nas contas dos clientes lesados, por meio de crédito em conta corrente ou poupança, conforme detalhado nas planilhas de recomposição (peça 25, p. 4-20; peça 40, p. 4). O ressarcimento foi realizado em datas próximas à contestação, e os valores debitados da Caixa, consumando o prejuízo aos cofres da instituição (peça 29, p. 1-105; peça 40, p. 4-8).

27. No mais, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

a) Dessa forma, o responsável Jefferson dos Santos Roberto deve ser

considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

28. 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.

29. 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).

30. 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).

31. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal configuram violação não só às regras legais [citadas no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Jefferson dos Santos Roberto 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.

33. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

34. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da

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

35. 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 50.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

b) considerar revel o responsável Jefferson dos Santos Roberto, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Jefferson dos Santos Roberto, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Jefferson dos Santos Roberto (CPF: 359.569.988-22):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/2/2021	601,47
10/2/2021	1.891,78
5/3/2021	999,98
5/4/2021	777,00
28/4/2021	1.200,00
21/5/2021	4.800,00
28/5/2021	1.200,00
14/6/2021	1.200,00
7/7/2021	1.683,17
14/7/2021	150,00
27/7/2021	251,88
27/7/2021	252,66
30/7/2021	250,39
2/8/2021	375,00
5/8/2021	375,00
10/8/2021	753,61
10/8/2021	1.003,00
13/8/2021	250,00
18/8/2021	454,00
23/8/2021	150,00
25/8/2021	503,00

26/8/2021	1.005,52
31/8/2021	639,00
31/8/2021	7.399,65
2/9/2021	150,00
2/9/2021	152,00
6/9/2021	251,48
8/9/2021	1.336,00
10/9/2021	1.000,00
10/9/2021	753,74
16/9/2021	454,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	1.004,00
16/9/2021	756,00
17/9/2021	603,00
17/9/2021	1.004,00
22/9/2021	750,00
23/9/2021	248,99
24/9/2021	632,00
29/9/2021	1.200,00
30/9/2021	250,00
4/10/2021	1.005,84
6/10/2021	1.005,00
6/10/2021	251,00
6/10/2021	249,57
8/10/2021	1.698,98
11/10/2021	1.000,00
13/10/2021	150,00
14/10/2021	147,00
14/10/2021	580,00
19/10/2021	375,00
21/10/2021	600,00
22/10/2021	600,00
26/10/2021	454,68
26/10/2021	150,00
28/10/2021	1.488,49
29/10/2021	1.005,00

29/10/2021	755,00
5/11/2021	403,00
8/11/2021	4.710,28
10/11/2021	153,16
11/11/2021	1.100,00
11/11/2021	1.198,00
11/11/2021	1.200,00
11/11/2021	1.366,49
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.434,00
12/11/2021	1.099,99
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.912,00
12/11/2021	1.305,49
12/11/2021	1.902,00
12/11/2021	1.569,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.195,00
12/11/2021	1.673,00
16/11/2021	1.207,00
16/11/2021	639,00
16/11/2021	1.651,00
16/11/2021	250,99
16/11/2021	1.156,36
16/11/2021	1.099,00
16/11/2021	1.145,00
16/11/2021	1.095,00
16/11/2021	250,70
16/11/2021	2.002,99
16/11/2021	1.198,00

16/11/2021	1.215,00
16/11/2021	600,00
16/11/2021	501,00
16/11/2021	1.319,00
16/11/2021	1.912,43
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	150,00
16/11/2021	1.511,00
17/11/2021	1.509,00
17/11/2021	3.824,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.762,00
17/11/2021	1.305,00
17/11/2021	1.802,00
17/11/2021	1.387,00
17/11/2021	1.901,00
17/11/2021	250,00
17/11/2021	1.429,00
17/11/2021	1.536,00
17/11/2021	250,45
17/11/2021	1.170,85
17/11/2021	1.572,00
17/11/2021	1.689,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.420,00
17/11/2021	1.171,00
17/11/2021	1.668,00
17/11/2021	1.168,53
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.912,00
17/11/2021	1.557,00
17/11/2021	1.100,00
18/11/2021	301,00
18/11/2021	907,00
18/11/2021	1.118,96

18/11/2021	3.824,00
18/11/2021	1.481,00
18/11/2021	1.200,00
18/11/2021	1.380,00
18/11/2021	405,00
18/11/2021	1.600,00
18/11/2021	379,57
18/11/2021	1.106,00
18/11/2021	1.911,98
18/11/2021	1.912,00
18/11/2021	1.909,99
18/11/2021	151,00
18/11/2021	1.502,00
18/11/2021	1.098,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.618,00
18/11/2021	1.290,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.468,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.240,00
18/11/2021	1.904,00
18/11/2021	1.090,00
18/11/2021	1.911,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.095,00
18/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.170,00
19/11/2021	1.329,00
19/11/2021	1.244,00
19/11/2021	1.380,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.098,00
19/11/2021	1.598,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.912,00

19/11/2021	250,84
19/11/2021	1.280,59
19/11/2021	1.739,00
19/11/2021	1.099,00
19/11/2021	1.908,99
19/11/2021	1.607,00
19/11/2021	1.350,00
19/11/2021	1.674,00
19/11/2021	1.922,00
19/11/2021	1.260,00
19/11/2021	1.698,43
19/11/2021	1.588,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.911,99
19/11/2021	3.149,55
19/11/2021	1.200,00
19/11/2021	1.830,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.367,00
22/11/2021	1.549,00
22/11/2021	1.236,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.493,91
22/11/2021	301,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.198,80
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.835,00
22/11/2021	1.195,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	3.824,00
22/11/2021	1.786,00
22/11/2021	1.116,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.095,00

22/11/2021	1.417,00
22/11/2021	1.224,99
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.120,39
22/11/2021	2.596,50
22/11/2021	1.217,99
22/11/2021	1.917,00
22/11/2021	1.633,50
22/11/2021	1.369,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.648,85
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.472,49
22/11/2021	1.094,00
22/11/2021	1.273,99
22/11/2021	1.607,00
23/11/2021	1.909,50
23/11/2021	1.197,00
23/11/2021	1.175,62
23/11/2021	1.896,80
23/11/2021	1.782,30
23/11/2021	1.100,44
23/11/2021	1.584,00
23/11/2021	1.200,00
23/11/2021	1.098,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.340,90
23/11/2021	1.913,99
23/11/2021	1.099,50
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.911,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.437,99
23/11/2021	1.200,00

23/11/2021	1.911,35
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.120,00
23/11/2021	1.618,00
23/11/2021	1.612,00
23/11/2021	1.838,00
23/11/2021	1.483,99
23/11/2021	1.545,00
23/11/2021	1.590,00
23/11/2021	1.099,30
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.199,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.900,00
23/11/2021	1.190,20
23/11/2021	1.197,70
23/11/2021	1.198,80
23/11/2021	1.800,00
23/11/2021	1.663,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	307,95
23/11/2021	1.095,00
23/11/2021	1.165,00
23/11/2021	1.568,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.803,90
23/11/2021	1.099,99
23/11/2021	1.562,00
23/11/2021	1.381,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.877,82
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.113,00
24/11/2021	1.740,00
24/11/2021	1.200,00

24/11/2021	1.395,00
24/11/2021	1.896,90
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.721,00
24/11/2021	1.911,98
24/11/2021	1.455,00
24/11/2021	1.549,50
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.173,90
24/11/2021	1.331,50
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	499,37
24/11/2021	1.494,00
24/11/2021	206,00
24/11/2021	1.490,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.094,00
24/11/2021	1.912,60
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.271,00
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	300,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	153,28
24/11/2021	1.199,00
24/11/2021	1.779,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	604,59
24/11/2021	1.250,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.449,00
24/11/2021	1.413,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.910,00

25/11/2021	1.447,99
25/11/2021	1.911,00
25/11/2021	1.896,00
25/11/2021	1.126,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.640,00
25/11/2021	1.839,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.697,00
25/11/2021	3.824,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	753,52
25/11/2021	1.819,40
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	3.823,99
25/11/2021	267,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.546,56
25/11/2021	1.270,00
25/11/2021	1.231,00
25/11/2021	1.284,00
25/11/2021	1.095,00
25/11/2021	1.766,00
25/11/2021	1.482,00
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	1.744,00
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.898,80
25/11/2021	1.556,81
25/11/2021	1.299,90
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.911,86
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.100,00

25/11/2021	457,00
26/11/2021	1.397,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.200,00
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.749,00
26/11/2021	1.382,00
26/11/2021	1.546,00
26/11/2021	1.247,00
26/11/2021	1.819,50
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	250,00
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.190,00
26/11/2021	557,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	279,00
26/11/2021	1.199,00
26/11/2021	1.720,00
26/11/2021	1.374,84
26/11/2021	1.449,95
26/11/2021	1.346,00
26/11/2021	1.910,96
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.909,50
26/11/2021	1.112,18
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.899,93

26/11/2021	1.334,00
26/11/2021	1.249,00
26/11/2021	1.267,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,60
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.909,40
26/11/2021	1.812,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.546,20
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.875,00
29/11/2021	1.655,00
29/11/2021	1.256,50
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.199,60
29/11/2021	1.647,00
29/11/2021	1,18
29/11/2021	1.199,20
29/11/2021	1.899,50
29/11/2021	1.912,00
29/11/2021	1.356,00
29/11/2021	1.899,60
29/11/2021	1.114,00
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.489,50
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.909,86
29/11/2021	1.099,50
29/11/2021	1.094,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.466,99
29/11/2021	1.668,80
29/11/2021	1.099,60

29/11/2021	1.641,00
29/11/2021	1.493,30
29/11/2021	1.819,95
29/11/2021	1.725,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.200,00
29/11/2021	999,60
29/11/2021	1.363,00
30/11/2021	1.909,59
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.099,54
30/11/2021	1.912,00
30/11/2021	1.912,26
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.509,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.102,00
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.657,60
30/11/2021	1.090,00
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.177,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.199,90
30/11/2021	1.179,30
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.307,00
30/11/2021	1.534,00
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.547,00
30/11/2021	1.099,50

30/11/2021	1.200,00
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.899,60
30/11/2021	1.911,50
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.396,99
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.170,00
30/11/2021	1.256,00
30/11/2021	1.869,56
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.909,60
30/11/2021	150,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.839,95
1/12/2021	1.099,00
1/12/2021	1.099,50
1/12/2021	1.899,88
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.738,00
1/12/2021	1.899,83
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.110,00
1/12/2021	1.319,80
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.199,86
1/12/2021	2.124,00
1/12/2021	1.189,00
1/12/2021	1.200,00
1/12/2021	450,00
1/12/2021	1.899,20
1/12/2021	1.449,00

1/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.719,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.198,20
2/12/2021	1.898,20
2/12/2021	1.799,60
2/12/2021	1.099,00
2/12/2021	1.094,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.695,00
2/12/2021	1.120,00
2/12/2021	1.200,00
2/12/2021	1.099,77
2/12/2021	1.899,50
2/12/2021	1.899,60
2/12/2021	1.139,00
2/12/2021	1.099,60
3/12/2021	907,00
3/12/2021	1.500,00
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.427,00
3/12/2021	1.100,11
3/12/2021	1.897,30
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.199,95
3/12/2021	1.099,00
3/12/2021	1.743,00
3/12/2021	1.403,00
3/12/2021	1.094,00
3/12/2021	1.528,00
3/12/2021	1.099,99
3/12/2021	1.320,60
3/12/2021	1.099,00
6/12/2021	1.900,00
6/12/2021	295,00
6/12/2021	1.100,00

6/12/2021	1.127,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.849,00
6/12/2021	120,00
6/12/2021	1.099,99
6/12/2021	1.359,00
6/12/2021	1.819,50
6/12/2021	710,00
6/12/2021	1.674,00
6/12/2021	1.098,74
6/12/2021	1.909,00
6/12/2021	1.120,00
6/12/2021	1.199,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.555,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.190,00
6/12/2021	599,00
7/12/2021	1.788,00
7/12/2021	301,00
7/12/2021	251,20
7/12/2021	1.911,70
7/12/2021	1.909,50
7/12/2021	1.452,00
7/12/2021	1.199,00
7/12/2021	1.349,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.709,00
8/12/2021	1.199,00
8/12/2021	1.199,30
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	1.570,00
8/12/2021	1.427,66
8/12/2021	1.100,00

8/12/2021	67,00
8/12/2021	1.455,00
8/12/2021	1.174,21
8/12/2021	699,99
8/12/2021	1.108,00
8/12/2021	1.173,82
9/12/2021	600,00
9/12/2021	1.099,00
9/12/2021	1.100,00
9/12/2021	1.899,50
9/12/2021	230,00
10/12/2021	1.099,00
10/12/2021	1.525,00
10/12/2021	1.199,40
10/12/2021	1.276,00
10/12/2021	1.159,50
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.530,00
10/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.659,99
13/12/2021	1.495,00
13/12/2021	1.881,00
13/12/2021	1.154,00
13/12/2021	1.509,00
13/12/2021	1.213,00
13/12/2021	1.402,00
13/12/2021	1.099,00
13/12/2021	1.548,00
13/12/2021	1.909,99
13/12/2021	1.799,60
13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.199,99
13/12/2021	1.649,95
13/12/2021	547,00
13/12/2021	1.100,00

13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.490,99
13/12/2021	1.462,99
14/12/2021	1.199,00
14/12/2021	1.313,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.829,00
14/12/2021	1.500,00
14/12/2021	1.391,00
14/12/2021	1.099,99
14/12/2021	2.261,47
14/12/2021	1.296,74
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	201,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.103,00
14/12/2021	1.479,00
14/12/2021	1.899,88
14/12/2021	1.910,00
14/12/2021	1.362,99
14/12/2021	1.912,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.200,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.372,00
14/12/2021	1.369,95
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.507,00
14/12/2021	1.532,49
14/12/2021	1.677,00
15/12/2021	1.394,99
15/12/2021	287,00
15/12/2021	625,65
15/12/2021	1.099,90
15/12/2021	1.911,99
15/12/2021	1.195,00

15/12/2021	1.760,00
15/12/2021	1.198,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	1.560,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	599,60
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.391,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.909,00
16/12/2021	1.124,00
16/12/2021	1.199,99
16/12/2021	1.580,00
16/12/2021	1.409,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.519,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.004,00
16/12/2021	1.911,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.899,93
16/12/2021	1.099,00
17/12/2021	1.911,50
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.622,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.755,00
17/12/2021	1.740,00
17/12/2021	1.899,00
17/12/2021	1.569,00
17/12/2021	201,00
17/12/2021	1.099,99

17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.099,99
17/12/2021	1.099,60
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.606,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.850,00
17/12/2021	1.100,00
17/12/2021	1.699,00
17/12/2021	1.909,50
17/12/2021	1.910,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.347,00
20/12/2021	1.437,00
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.685,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.697,92
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.099,00
20/12/2021	1.899,50
20/12/2021	1.366,97
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.167,00
20/12/2021	151,11
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.912,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.200,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.099,99

21/12/2021	1.100,00
21/12/2021	1.729,50
21/12/2021	1.439,00
21/12/2021	1.224,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	3.818,50
21/12/2021	1.749,95
21/12/2021	1.702,00
21/12/2021	1.911,80
21/12/2021	1.417,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.399,30
22/12/2021	430,00
22/12/2021	1.899,60
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.660,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.506,39
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.478,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.520,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.200,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.165,00
22/12/2021	1.912,00
22/12/2021	1.405,00
22/12/2021	1.898,90
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.765,64
22/12/2021	1.467,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.140,00

23/12/2021	1.514,00
23/12/2021	1.162,00
23/12/2021	2.493,00
23/12/2021	1.912,00
23/12/2021	1.520,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	486,00
23/12/2021	1.500,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.605,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	3.822,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.099,00
23/12/2021	1.107,60
23/12/2021	1.755,90
23/12/2021	1.200,00
23/12/2021	215,00
23/12/2021	1.185,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.685,42
23/12/2021	1.297,00
23/12/2021	1.899,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.749,50
24/12/2021	1.200,00
24/12/2021	4.579,98
24/12/2021	1.335,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	1.182,00
24/12/2021	1.910,00
24/12/2021	1.349,50
24/12/2021	1.504,00

24/12/2021	1.100,00
24/12/2021	1.325,00
24/12/2021	1.100,21
24/12/2021	1.848,20
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.099,00
27/12/2021	1.862,00
27/12/2021	462,23
27/12/2021	1.910,00
27/12/2021	1.145,05
27/12/2021	1.606,80
27/12/2021	1.099,58
27/12/2021	1.785,00
27/12/2021	1.911,10
27/12/2021	1.649,00
27/12/2021	1.152,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.278,18
27/12/2021	1.584,00
27/12/2021	1.750,00
27/12/2021	1.387,00
27/12/2021	1.132,00
27/12/2021	534,00
27/12/2021	1.200,00
27/12/2021	1.879,00
27/12/2021	1.232,00
27/12/2021	1.675,00
27/12/2021	1.716,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.600,00
27/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.777,00
28/12/2021	1.151,11

28/12/2021	1.474,00
28/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.329,00
28/12/2021	1.764,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.175,49
28/12/2021	1.534,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.899,00
28/12/2021	3.303,95
28/12/2021	1.148,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.237,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.000,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.400,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.099,99
28/12/2021	1.379,60
28/12/2021	1.650,00
28/12/2021	1.320,00
28/12/2021	1.133,61
28/12/2021	1.456,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.399,99
28/12/2021	1.543,00
28/12/2021	1.530,00
29/12/2021	1.179,00
29/12/2021	2.898,00
29/12/2021	430,00
29/12/2021	1.874,00

29/12/2021	1.205,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.000,00
29/12/2021	1.600,00
29/12/2021	1.630,00
29/12/2021	1.117,19
29/12/2021	1.609,00
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	3.288,42
29/12/2021	1.899,50
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	1.100,39
29/12/2021	1.100,01
29/12/2021	2.794,00
29/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.699,60
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.756,00
30/12/2021	3.299,96
30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.912,00
30/12/2021	1.899,50
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.286,44
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	3.301,00
30/12/2021	1.499,00
30/12/2021	1.739,00
3/1/2022	2.514,00
3/1/2022	1.400,00
3/1/2022	1.595,00

3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.549,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.485,00
4/1/2022	1.566,00
4/1/2022	1.200,00
4/1/2022	1.049,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	556,26
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	837,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.538,00
4/1/2022	600,00
5/1/2022	1.167,00
5/1/2022	249,90
5/1/2022	1.461,00
5/1/2022	1.480,00
5/1/2022	3.415,41
6/1/2022	1.500,00
6/1/2022	252,65
6/1/2022	1.099,00
6/1/2022	1.698,88
6/1/2022	1.100,00
6/1/2022	1.912,00
6/1/2022	1.116,02
7/1/2022	149,00
7/1/2022	1.912,00
7/1/2022	1.520,00
7/1/2022	1.394,00
7/1/2022	3.440,46

7/1/2022	1.100,00
10/1/2022	1.899,50
10/1/2022	600,00
10/1/2022	3.305,00
11/1/2022	1.100,00
11/1/2022	303,44
11/1/2022	1.604,00
12/1/2022	1.911,80
12/1/2022	1.100,00
12/1/2022	1.501,00
12/1/2022	1.571,00
12/1/2022	1.845,00
12/1/2022	1.150,00
12/1/2022	9.671,40
12/1/2022	1.121,00
13/1/2022	1.199,00
13/1/2022	1.330,00
13/1/2022	452,54
13/1/2022	1.900,00
14/1/2022	1.285,00
14/1/2022	1.200,00
14/1/2022	1.700,00
17/1/2022	1.909,00
17/1/2022	1.899,60
17/1/2022	3.821,70
18/1/2022	1.100,00
18/1/2022	2.200,00
19/1/2022	1.616,00
19/1/2022	1.820,00
19/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.315,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.265,00
21/1/2022	240,00
21/1/2022	1.912,00

21/1/2022	599,00
21/1/2022	1.910,00
25/1/2022	1.908,00
25/1/2022	1.100,00
25/1/2022	1.505,00
25/1/2022	1.099,60
25/1/2022	1.323,00
25/1/2022	3.299,99
25/1/2022	400,00
26/1/2022	1.395,90
26/1/2022	1.100,00
27/1/2022	1.396,00
27/1/2022	1.200,00
27/1/2022	400,54
27/1/2022	400,00
28/1/2022	3.069,90
31/1/2022	1.197,00
1/2/2022	1.253,65
3/2/2022	1.099,00
4/2/2022	1.920,00
4/2/2022	1.428,00
7/2/2022	1.100,00
7/2/2022	999,00
9/2/2022	2.264,00
14/2/2022	1.200,00
15/2/2022	1.540,00
16/2/2022	1.100,00
16/2/2022	713,77
16/2/2022	3.830,84
18/2/2022	1.099,00
18/12/2022	1.416,00
21/2/2022	1.100,00
22/2/2022	400,00
23/2/2022	1.586,00
23/2/2022	1.625,74
24/2/2022	1.100,00

25/2/2022	3.824,00
25/2/2022	2.820,00
2/3/2022	1.200,00
2/3/2022	1.910,00
8/3/2022	852,98
18/3/2022	4.315,56
23/3/2022	1.584,00
28/3/2022	400,00
29/3/2022	500,00
29/3/2022	3.823,56
29/3/2022	2.680,00
6/4/2022	1.607,09
12/4/2022	1.200,00
12/4/2022	3.793,59
18/4/2022	2.200,00
26/4/2022	1.200,00
11/5/2022	1.200,00
4/7/2022	1.248,00
18/7/2022	1.916,00
17/8/2022	751,79
22/8/2022	1.732,00
26/8/2022	1.212,00
22/9/2022	2.507,98
16/11/2022	1.094,00
20/7/2023	1.100,00
20/5/2024	750,00
8/10/2024	1.000,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R$ 2.148.166,67.

d) aplicar ao responsável Jefferson dos Santos Roberto, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;

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

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento 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;

g) aplicar ao responsável Jefferson dos Santos Roberto a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo/SP que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Jefferson dos Santos Roberto, ex-empregado da instituição, em razão de irregularidades em comandos do Sistema de Segurança Tecnológica (Siset) com posteriores movimentações financeiras em contas sociais, na Agência Guaratinguetá/SP, no período de janeiro a novembro/2021, em continuidade à ANAPRE 5860.2022.0039.

2. Na fase interna deste processo, o tomador de contas concluiu pela responsabilidade do agente e imputou-lhe débito no valor histórico de R$ 1.430.504,09.

3. Já no âmbito desta Corte, o responsável foi citado para apresentar alegações de defesa acerca do desfalque de numerário, decorrente da realização, de forma irregular e deliberada e/ou fraudulenta, de comandos sistêmicos no referido sistema para que, na sequência, as contas-poupança social digital pudessem ser movimentadas por terceiros (fraudadores).

4. Regularmente citado, Jefferson dos Santos Roberto permaneceu silente, fazendo com que o processo prosseguisse à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Em análise de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) conclui pela irregularidade das contas, imputação do débito respectivo e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos.

6. O Ministério Público junto ao TCU se manifesta de acordo com a proposta da unidade técnica.

7. Feito o breve resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

8. Acolho os pareceres convergentes, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. Inicialmente, afasto a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

10. O instituto foi analisado conforme os prazos previstos na Resolução-TCU 344/2022 e considerou 11/2/2022 — data da emissão do relatório técnico da área de segurança da Caixa que consolidou a apuração dos indícios de comandos irregulares realizados no Siset — o marco inicial da contagem, nos termos do art. 4º, inciso IV, do normativo.

11. A partir daquela data, o curso do prazo foi sucessivamente interrompido por diversos atos inequívocos de apuração, entre os quais se destacam o relatório conclusivo da comissão apuradora, de 9/3/2022, as decisões do Conselho Disciplinar Regional, de 10/6/2022 e 15/7/2022, o relatório do tomador de contas especial, de 7/7/2025, a autuação do processo nesta Corte em 23/9/2025 e a instrução da unidade técnica que propôs a citação do responsável, de 17/11/2025.

12. Também não foi verificada a ocorrência de prescrição intercorrente uma vez que, após o primeiro marco interruptivo, não houve paralisação do processo por período superior a três anos. Assim, acompanho a conclusão da unidade técnica no sentido de que permanecem hígidas as pretensões sancionatória e ressarcitória deste Tribunal.

13. No mérito, observo que Jefferson dos Santos Roberto, regularmente citado, não se manifestou, fazendo com que o processo prosseguisse à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. Nos processos de controle externo, contudo, o silêncio não implica presunção de veracidade das irregularidades imputadas ao responsável. Incumbe ao Tribunal examinar os elementos constantes dos autos à luz do princípio da verdade material, verificando se as provas produzidas são suficientes para demonstrar a ocorrência da irregularidade, sua autoria e o correspondente prejuízo ao erário.

15. No caso concreto, está devidamente verificada a materialidade e a autoria das irregularidades.

16. A documentação produzida pela Caixa evidencia que o responsável realizou, entre janeiro e novembro de 2021, milhares de comandos, para 5.917 CPFs, no citado sistema de segurança, autorizando dispositivos móveis e saques vinculados a contas-poupança social digital (Caixa TEM) sem a presença dos respectivos titulares nem a observância dos procedimentos internos de validação e formalização exigidos pela instituição.

17. Os relatórios técnicos elaborados pelas áreas de segurança da entidade, corroborados pelos registros sistêmicos, imagens de circuito interno de televisão, monitoramento das estações de trabalho e demais elementos constantes dos autos, apontam que os comandos eram realizados mediante a utilização das credenciais funcionais do responsável, em quantidade incompatível com as atribuições exercidas e em desacordo com os normativos internos.

18. Os elementos probatórios evidenciam, ainda, que, logo após a realização desses comandos, as contas eram movimentadas por terceiros mediante transferências eletrônicas, pagamentos e saques não autorizados pelos respectivos titulares, circunstância que obrigou a Caixa a ressarcir os valores indevidamente subtraídos.

19. Também merece destaque a inexistência dos formulários obrigatórios de cadastramento de dispositivo e de autorização para saque, documentos indispensáveis para a realização regular das operações, contexto que reforça o caráter deliberadamente irregular da conduta.

20. Além disso, foi aplicada, no âmbito do processo disciplinar instaurado pela instituição, a penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa e imputada responsabilidade civil direta pelo dano.

21. Embora tenha permanecido revel perante esta Corte, Jefferson Roberto apresentou defesa na esfera administrativa, alegando nulidades procedimentais e insuficiência das provas de autoria e materialidade. Tais argumentos foram adequadamente examinados e rejeitados pelas instâncias competentes da Caixa Econômica Federal, que concluíram estar a apuração amparada em robusto conjunto probatório.

22. Dessa forma, concordo com a conclusão da AudTCE de que restou demonstrado o nexo causal entre a atuação do responsável e o prejuízo suportado pela entidade, responsabilizando-o pelo débito apurado.

23. Ainda, considerando a elevada gravidade da conduta, sua reiteração, a expressiva quantidade de operações irregulares e a magnitude do prejuízo causado à Caixa, reputo cabível a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

24. A conduta atribuída a Jefferson dos Santos Roberto não representa mera falha operacional e foi considerada dolosa pela Caixa por evidenciar reiterado descumprimento dos procedimentos de segurança por ela instituídos mediante utilização indevida de credencial de acesso ao sistema de segurança para viabilizar sucessivas movimentações fraudulentas em contas destinadas, em grande parte, ao pagamento de benefícios sociais.

25. Igualmente se mostra adequada a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, prevista no art. 60 daquela lei diante da gravidade das irregularidades perpetradas, que extrapolam o simples descumprimento de normas internas.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2617/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.459/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.1. Responsável: Jefferson dos Santos Roberto (359.569.988-22).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Jefferson dos Santos Roberto em razão de irregularidades cometidas na Agência Guaratinguetá/SP no período de janeiro a novembro/2021.

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, alínea "d", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Jefferson dos Santos Roberto, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres 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 Regimento Interno:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/2/2021	601,47
10/2/2021	1.891,78
5/3/2021	999,98
5/4/2021	777,00
28/4/2021	1.200,00
21/5/2021	4.800,00
28/5/2021	1.200,00
14/6/2021	1.200,00
7/7/2021	1.683,17
14/7/2021	150,00
27/7/2021	251,88
27/7/2021	252,66
30/7/2021	250,39
2/8/2021	375,00
5/8/2021	375,00
10/8/2021	753,61
10/8/2021	1.003,00
13/8/2021	250,00
18/8/2021	454,00
23/8/2021	150,00
25/8/2021	503,00
26/8/2021	1.005,52
31/8/2021	639,00
31/8/2021	7.399,65
2/9/2021	150,00
2/9/2021	152,00
6/9/2021	251,48
8/9/2021	1.336,00
10/9/2021	1.000,00
10/9/2021	753,74

16/9/2021	454,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	1.004,00
16/9/2021	756,00
17/9/2021	603,00
17/9/2021	1.004,00
22/9/2021	750,00
23/9/2021	248,99
24/9/2021	632,00
29/9/2021	1.200,00
30/9/2021	250,00
4/10/2021	1.005,84
6/10/2021	1.005,00
6/10/2021	251,00
6/10/2021	249,57
8/10/2021	1.698,98
11/10/2021	1.000,00
13/10/2021	150,00
14/10/2021	147,00
14/10/2021	580,00
19/10/2021	375,00
21/10/2021	600,00
22/10/2021	600,00
26/10/2021	454,68
26/10/2021	150,00
28/10/2021	1.488,49
29/10/2021	1.005,00
29/10/2021	755,00
5/11/2021	403,00
8/11/2021	4.710,28
10/11/2021	153,16
11/11/2021	1.100,00
11/11/2021	1.198,00
11/11/2021	1.200,00
11/11/2021	1.366,49
12/11/2021	1.900,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.900,00

12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.434,00
12/11/2021	1.099,99
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.912,00
12/11/2021	1.305,49
12/11/2021	1.902,00
12/11/2021	1.569,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.100,00
12/11/2021	1.195,00
12/11/2021	1.673,00
16/11/2021	1.207,00
16/11/2021	639,00
16/11/2021	1.651,00
16/11/2021	250,99
16/11/2021	1.156,36
16/11/2021	1.099,00
16/11/2021	1.145,00
16/11/2021	1.095,00
16/11/2021	250,70
16/11/2021	2.002,99
16/11/2021	1.198,00
16/11/2021	1.215,00
16/11/2021	600,00
16/11/2021	501,00
16/11/2021	1.319,00
16/11/2021	1.912,43
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	1.100,00
16/11/2021	150,00
16/11/2021	1.511,00
17/11/2021	1.509,00
17/11/2021	3.824,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.762,00

17/11/2021	1.305,00
17/11/2021	1.802,00
17/11/2021	1.387,00
17/11/2021	1.901,00
17/11/2021	250,00
17/11/2021	1.429,00
17/11/2021	1.536,00
17/11/2021	250,45
17/11/2021	1.170,85
17/11/2021	1.572,00
17/11/2021	1.689,00
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.420,00
17/11/2021	1.171,00
17/11/2021	1.668,00
17/11/2021	1.168,53
17/11/2021	1.100,00
17/11/2021	1.912,00
17/11/2021	1.557,00
17/11/2021	1.100,00
18/11/2021	301,00
18/11/2021	907,00
18/11/2021	1.118,96
18/11/2021	3.824,00
18/11/2021	1.481,00
18/11/2021	1.200,00
18/11/2021	1.380,00
18/11/2021	405,00
18/11/2021	1.600,00
18/11/2021	379,57
18/11/2021	1.106,00
18/11/2021	1.911,98
18/11/2021	1.912,00
18/11/2021	1.909,99
18/11/2021	151,00
18/11/2021	1.502,00
18/11/2021	1.098,30
18/11/2021	1.099,00

18/11/2021	1.618,00
18/11/2021	1.290,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.468,00
18/11/2021	1.100,00
18/11/2021	1.240,00
18/11/2021	1.904,00
18/11/2021	1.090,00
18/11/2021	1.911,30
18/11/2021	1.099,00
18/11/2021	1.095,00
18/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.170,00
19/11/2021	1.329,00
19/11/2021	1.244,00
19/11/2021	1.380,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.098,00
19/11/2021	1.598,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	250,84
19/11/2021	1.280,59
19/11/2021	1.739,00
19/11/2021	1.099,00
19/11/2021	1.908,99
19/11/2021	1.607,00
19/11/2021	1.350,00
19/11/2021	1.674,00
19/11/2021	1.922,00
19/11/2021	1.260,00
19/11/2021	1.698,43
19/11/2021	1.588,00
19/11/2021	1.912,00
19/11/2021	1.094,00
19/11/2021	1.911,99
19/11/2021	3.149,55
19/11/2021	1.200,00

19/11/2021	1.830,00
19/11/2021	1.100,00
19/11/2021	1.367,00
22/11/2021	1.549,00
22/11/2021	1.236,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.493,91
22/11/2021	301,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.198,80
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.835,00
22/11/2021	1.195,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	3.824,00
22/11/2021	1.786,00
22/11/2021	1.116,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.095,00
22/11/2021	1.417,00
22/11/2021	1.224,99
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.120,39
22/11/2021	2.596,50
22/11/2021	1.217,99
22/11/2021	1.917,00
22/11/2021	1.633,50
22/11/2021	1.369,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.648,85
22/11/2021	1.140,00
22/11/2021	1.912,00
22/11/2021	1.472,49
22/11/2021	1.094,00
22/11/2021	1.273,99
22/11/2021	1.607,00
23/11/2021	1.909,50

23/11/2021	1.197,00
23/11/2021	1.175,62
23/11/2021	1.896,80
23/11/2021	1.782,30
23/11/2021	1.100,44
23/11/2021	1.584,00
23/11/2021	1.200,00
23/11/2021	1.098,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.340,90
23/11/2021	1.913,99
23/11/2021	1.099,50
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.911,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.437,99
23/11/2021	1.200,00
23/11/2021	1.911,35
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.120,00
23/11/2021	1.618,00
23/11/2021	1.612,00
23/11/2021	1.838,00
23/11/2021	1.483,99
23/11/2021	1.545,00
23/11/2021	1.590,00
23/11/2021	1.099,30
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.199,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	1.900,00
23/11/2021	1.190,20
23/11/2021	1.197,70
23/11/2021	1.198,80
23/11/2021	1.800,00
23/11/2021	1.663,40
23/11/2021	1.100,00
23/11/2021	307,95

23/11/2021	1.095,00
23/11/2021	1.165,00
23/11/2021	1.568,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.803,90
23/11/2021	1.099,99
23/11/2021	1.562,00
23/11/2021	1.381,00
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.877,82
23/11/2021	1.912,00
23/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.113,00
24/11/2021	1.740,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	1.395,00
24/11/2021	1.896,90
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.721,00
24/11/2021	1.911,98
24/11/2021	1.455,00
24/11/2021	1.549,50
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.173,90
24/11/2021	1.331,50
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	499,37
24/11/2021	1.494,00
24/11/2021	206,00
24/11/2021	1.490,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.094,00
24/11/2021	1.912,60
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	1.271,00
24/11/2021	1.912,00
24/11/2021	300,00

24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	153,28
24/11/2021	1.199,00
24/11/2021	1.779,00
24/11/2021	1.200,00
24/11/2021	604,59
24/11/2021	1.250,00
24/11/2021	1.099,00
24/11/2021	1.449,00
24/11/2021	1.413,00
24/11/2021	1.100,00
24/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.910,00
25/11/2021	1.447,99
25/11/2021	1.911,00
25/11/2021	1.896,00
25/11/2021	1.126,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.640,00
25/11/2021	1.839,50
25/11/2021	1.912,00
25/11/2021	1.697,00
25/11/2021	3.824,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	753,52
25/11/2021	1.819,40
25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	3.823,99
25/11/2021	267,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.546,56
25/11/2021	1.270,00
25/11/2021	1.231,00
25/11/2021	1.284,00
25/11/2021	1.095,00
25/11/2021	1.766,00
25/11/2021	1.482,00

25/11/2021	1.160,00
25/11/2021	1.744,00
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.898,80
25/11/2021	1.556,81
25/11/2021	1.299,90
25/11/2021	1.200,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	1.911,86
25/11/2021	1.099,00
25/11/2021	1.100,00
25/11/2021	457,00
26/11/2021	1.397,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.200,00
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.749,00
26/11/2021	1.382,00
26/11/2021	1.546,00
26/11/2021	1.247,00
26/11/2021	1.819,50
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	1.899,50
26/11/2021	1.899,60
26/11/2021	250,00
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.190,00
26/11/2021	557,00
26/11/2021	1.099,99
26/11/2021	279,00
26/11/2021	1.199,00
26/11/2021	1.720,00
26/11/2021	1.374,84

26/11/2021	1.449,95
26/11/2021	1.346,00
26/11/2021	1.910,96
26/11/2021	1.899,97
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.909,50
26/11/2021	1.112,18
26/11/2021	1.899,20
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.334,00
26/11/2021	1.249,00
26/11/2021	1.267,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,00
26/11/2021	1.099,60
26/11/2021	1.912,00
26/11/2021	1.909,40
26/11/2021	1.812,00
26/11/2021	1.100,00
26/11/2021	1.899,93
26/11/2021	1.546,20
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.875,00
29/11/2021	1.655,00
29/11/2021	1.256,50
29/11/2021	1.100,00
29/11/2021	1.199,60
29/11/2021	1.647,00
29/11/2021	1,18
29/11/2021	1.199,20
29/11/2021	1.899,50
29/11/2021	1.912,00
29/11/2021	1.356,00
29/11/2021	1.899,60
29/11/2021	1.114,00
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.489,50
29/11/2021	1.099,00

29/11/2021	1.909,86
29/11/2021	1.099,50
29/11/2021	1.094,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.466,99
29/11/2021	1.668,80
29/11/2021	1.099,60
29/11/2021	1.641,00
29/11/2021	1.493,30
29/11/2021	1.819,95
29/11/2021	1.725,00
29/11/2021	1.199,00
29/11/2021	1.099,00
29/11/2021	1.200,00
29/11/2021	999,60
29/11/2021	1.363,00
30/11/2021	1.909,59
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.099,54
30/11/2021	1.912,00
30/11/2021	1.912,26
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.509,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.102,00
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.657,60
30/11/2021	1.090,00
30/11/2021	1.199,00
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.177,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.199,90
30/11/2021	1.179,30
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.307,00

30/11/2021	1.534,00
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.899,50
30/11/2021	1.547,00
30/11/2021	1.099,50
30/11/2021	1.200,00
30/11/2021	1.199,99
30/11/2021	1.899,60
30/11/2021	1.911,50
30/11/2021	1.909,50
30/11/2021	1.396,99
30/11/2021	1.099,00
30/11/2021	1.170,00
30/11/2021	1.256,00
30/11/2021	1.869,56
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.100,00
30/11/2021	1.909,60
30/11/2021	150,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.839,95
1/12/2021	1.099,00
1/12/2021	1.099,50
1/12/2021	1.899,88
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.738,00
1/12/2021	1.899,83
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.110,00
1/12/2021	1.319,80
1/12/2021	1.100,00
1/12/2021	1.199,86
1/12/2021	2.124,00
1/12/2021	1.189,00
1/12/2021	1.200,00

1/12/2021	450,00
1/12/2021	1.899,20
1/12/2021	1.449,00
1/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.719,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.198,20
2/12/2021	1.898,20
2/12/2021	1.799,60
2/12/2021	1.099,00
2/12/2021	1.094,00
2/12/2021	1.100,00
2/12/2021	1.695,00
2/12/2021	1.120,00
2/12/2021	1.200,00
2/12/2021	1.099,77
2/12/2021	1.899,50
2/12/2021	1.899,60
2/12/2021	1.139,00
2/12/2021	1.099,60
3/12/2021	907,00
3/12/2021	1.500,00
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.427,00
3/12/2021	1.100,11
3/12/2021	1.897,30
3/12/2021	1.100,00
3/12/2021	1.199,95
3/12/2021	1.099,00
3/12/2021	1.743,00
3/12/2021	1.403,00
3/12/2021	1.094,00
3/12/2021	1.528,00
3/12/2021	1.099,99
3/12/2021	1.320,60
3/12/2021	1.099,00
6/12/2021	1.900,00
6/12/2021	295,00

6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.127,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.849,00
6/12/2021	120,00
6/12/2021	1.099,99
6/12/2021	1.359,00
6/12/2021	1.819,50
6/12/2021	710,00
6/12/2021	1.674,00
6/12/2021	1.098,74
6/12/2021	1.909,00
6/12/2021	1.120,00
6/12/2021	1.199,00
6/12/2021	1.912,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.555,00
6/12/2021	1.100,00
6/12/2021	1.190,00
6/12/2021	599,00
7/12/2021	1.788,00
7/12/2021	301,00
7/12/2021	251,20
7/12/2021	1.911,70
7/12/2021	1.909,50
7/12/2021	1.452,00
7/12/2021	1.199,00
7/12/2021	1.349,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.709,00
8/12/2021	1.199,00
8/12/2021	1.199,30
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	1.570,00
8/12/2021	1.427,66
8/12/2021	1.100,00
8/12/2021	67,00

8/12/2021	1.455,00
8/12/2021	1.174,21
8/12/2021	699,99
8/12/2021	1.108,00
8/12/2021	1.173,82
9/12/2021	600,00
9/12/2021	1.099,00
9/12/2021	1.100,00
9/12/2021	1.899,50
9/12/2021	230,00
10/12/2021	1.099,00
10/12/2021	1.525,00
10/12/2021	1.199,40
10/12/2021	1.276,00
10/12/2021	1.159,50
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.100,00
10/12/2021	1.530,00
10/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.659,99
13/12/2021	1.495,00
13/12/2021	1.881,00
13/12/2021	1.154,00
13/12/2021	1.509,00
13/12/2021	1.213,00
13/12/2021	1.402,00
13/12/2021	1.099,00
13/12/2021	1.548,00
13/12/2021	1.909,99
13/12/2021	1.799,60
13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.199,99
13/12/2021	1.649,95
13/12/2021	547,00
13/12/2021	1.100,00
13/12/2021	1.912,00
13/12/2021	1.490,99
13/12/2021	1.462,99

14/12/2021	1.199,00
14/12/2021	1.313,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.829,00
14/12/2021	1.500,00
14/12/2021	1.391,00
14/12/2021	1.099,99
14/12/2021	2.261,47
14/12/2021	1.296,74
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	201,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.103,00
14/12/2021	1.479,00
14/12/2021	1.899,88
14/12/2021	1.910,00
14/12/2021	1.362,99
14/12/2021	1.912,00
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.200,00
14/12/2021	1.100,00
14/12/2021	1.372,00
14/12/2021	1.369,95
14/12/2021	1.099,00
14/12/2021	1.507,00
14/12/2021	1.532,49
14/12/2021	1.677,00
15/12/2021	1.394,99
15/12/2021	287,00
15/12/2021	625,65
15/12/2021	1.099,90
15/12/2021	1.911,99
15/12/2021	1.195,00
15/12/2021	1.760,00
15/12/2021	1.198,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	1.560,00
16/12/2021	1.910,00

16/12/2021	599,60
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.391,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.909,00
16/12/2021	1.124,00
16/12/2021	1.199,99
16/12/2021	1.580,00
16/12/2021	1.409,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.100,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.519,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.004,00
16/12/2021	1.911,00
16/12/2021	1.910,00
16/12/2021	1.899,93
16/12/2021	1.099,00
17/12/2021	1.911,50
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.622,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	1.755,00
17/12/2021	1.740,00
17/12/2021	1.899,00
17/12/2021	1.569,00
17/12/2021	201,00
17/12/2021	1.099,99
17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.099,99
17/12/2021	1.099,60
17/12/2021	1.910,00
17/12/2021	3.824,00
17/12/2021	1.606,00
17/12/2021	1.910,00

17/12/2021	1.850,00
17/12/2021	1.100,00
17/12/2021	1.699,00
17/12/2021	1.909,50
17/12/2021	1.910,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.347,00
20/12/2021	1.437,00
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.200,00
20/12/2021	1.685,00
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.697,92
20/12/2021	1.912,00
20/12/2021	1.099,00
20/12/2021	1.899,50
20/12/2021	1.366,97
20/12/2021	1.100,00
20/12/2021	1.167,00
20/12/2021	151,11
20/12/2021	1.099,60
20/12/2021	1.912,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.200,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.099,99
21/12/2021	1.100,00
21/12/2021	1.729,50
21/12/2021	1.439,00
21/12/2021	1.224,00
21/12/2021	1.910,00
21/12/2021	3.818,50
21/12/2021	1.749,95
21/12/2021	1.702,00
21/12/2021	1.911,80

21/12/2021	1.417,00
21/12/2021	1.099,00
21/12/2021	1.399,30
22/12/2021	430,00
22/12/2021	1.899,60
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.660,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.506,39
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.478,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.520,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.200,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.165,00
22/12/2021	1.912,00
22/12/2021	1.405,00
22/12/2021	1.898,90
22/12/2021	1.910,00
22/12/2021	1.765,64
22/12/2021	1.467,00
22/12/2021	1.100,00
22/12/2021	1.140,00
23/12/2021	1.514,00
23/12/2021	1.162,00
23/12/2021	2.493,00
23/12/2021	1.912,00
23/12/2021	1.520,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	486,00
23/12/2021	1.500,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.605,00
23/12/2021	1.100,00

23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	3.822,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.099,00
23/12/2021	1.107,60
23/12/2021	1.755,90
23/12/2021	1.200,00
23/12/2021	215,00
23/12/2021	1.185,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.685,42
23/12/2021	1.297,00
23/12/2021	1.899,50
23/12/2021	1.100,00
23/12/2021	1.749,50
24/12/2021	1.200,00
24/12/2021	4.579,98
24/12/2021	1.335,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	2.200,00
24/12/2021	1.182,00
24/12/2021	1.910,00
24/12/2021	1.349,50
24/12/2021	1.504,00
24/12/2021	1.100,00
24/12/2021	1.325,00
24/12/2021	1.100,21
24/12/2021	1.848,20
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.099,00
27/12/2021	1.862,00
27/12/2021	462,23
27/12/2021	1.910,00
27/12/2021	1.145,05
27/12/2021	1.606,80
27/12/2021	1.099,58

27/12/2021	1.785,00
27/12/2021	1.911,10
27/12/2021	1.649,00
27/12/2021	1.152,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.278,18
27/12/2021	1.584,00
27/12/2021	1.750,00
27/12/2021	1.387,00
27/12/2021	1.132,00
27/12/2021	534,00
27/12/2021	1.200,00
27/12/2021	1.879,00
27/12/2021	1.232,00
27/12/2021	1.675,00
27/12/2021	1.716,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.912,00
27/12/2021	1.100,00
27/12/2021	1.600,00
27/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.777,00
28/12/2021	1.151,11
28/12/2021	1.474,00
28/12/2021	1.099,60
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.329,00
28/12/2021	1.764,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.175,49
28/12/2021	1.534,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.899,00
28/12/2021	3.303,95
28/12/2021	1.148,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	1.100,00

28/12/2021	1.237,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.200,00
28/12/2021	1.000,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.400,00
28/12/2021	1.099,00
28/12/2021	1.099,99
28/12/2021	1.379,60
28/12/2021	1.650,00
28/12/2021	1.320,00
28/12/2021	1.133,61
28/12/2021	1.456,00
28/12/2021	1.100,00
28/12/2021	2.399,99
28/12/2021	1.543,00
28/12/2021	1.530,00
29/12/2021	1.179,00
29/12/2021	2.898,00
29/12/2021	430,00
29/12/2021	1.874,00
29/12/2021	1.205,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.200,00
29/12/2021	1.000,00
29/12/2021	1.600,00
29/12/2021	1.630,00
29/12/2021	1.117,19
29/12/2021	1.609,00
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	3.288,42
29/12/2021	1.899,50
29/12/2021	1.100,00
29/12/2021	1.100,39
29/12/2021	1.100,01
29/12/2021	2.794,00
29/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.099,00

30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.200,00
30/12/2021	1.699,60
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.756,00
30/12/2021	3.299,96
30/12/2021	1.099,00
30/12/2021	1.912,00
30/12/2021	1.899,50
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	1.286,44
30/12/2021	1.100,00
30/12/2021	3.301,00
30/12/2021	1.499,00
30/12/2021	1.739,00
3/1/2022	2.514,00
3/1/2022	1.400,00
3/1/2022	1.595,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.549,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.910,00
3/1/2022	1.100,00
3/1/2022	1.485,00
4/1/2022	1.566,00
4/1/2022	1.200,00
4/1/2022	1.049,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	556,26
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	837,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	100,00
4/1/2022	1.100,00
4/1/2022	1.538,00
4/1/2022	600,00

5/1/2022	1.167,00
5/1/2022	249,90
5/1/2022	1.461,00
5/1/2022	1.480,00
5/1/2022	3.415,41
6/1/2022	1.500,00
6/1/2022	252,65
6/1/2022	1.099,00
6/1/2022	1.698,88
6/1/2022	1.100,00
6/1/2022	1.912,00
6/1/2022	1.116,02
7/1/2022	149,00
7/1/2022	1.912,00
7/1/2022	1.520,00
7/1/2022	1.394,00
7/1/2022	3.440,46
7/1/2022	1.100,00
10/1/2022	1.899,50
10/1/2022	600,00
10/1/2022	3.305,00
11/1/2022	1.100,00
11/1/2022	303,44
11/1/2022	1.604,00
12/1/2022	1.911,80
12/1/2022	1.100,00
12/1/2022	1.501,00
12/1/2022	1.571,00
12/1/2022	1.845,00
12/1/2022	1.150,00
12/1/2022	9.671,40
12/1/2022	1.121,00
13/1/2022	1.199,00
13/1/2022	1.330,00
13/1/2022	452,54
13/1/2022	1.900,00
14/1/2022	1.285,00
14/1/2022	1.200,00

14/1/2022	1.700,00
17/1/2022	1.909,00
17/1/2022	1.899,60
17/1/2022	3.821,70
18/1/2022	1.100,00
18/1/2022	2.200,00
19/1/2022	1.616,00
19/1/2022	1.820,00
19/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.315,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.100,00
20/1/2022	1.265,00
21/1/2022	240,00
21/1/2022	1.912,00
21/1/2022	599,00
21/1/2022	1.910,00
25/1/2022	1.908,00
25/1/2022	1.100,00
25/1/2022	1.505,00
25/1/2022	1.099,60
25/1/2022	1.323,00
25/1/2022	3.299,99
25/1/2022	400,00
26/1/2022	1.395,90
26/1/2022	1.100,00
27/1/2022	1.396,00
27/1/2022	1.200,00
27/1/2022	400,54
27/1/2022	400,00
28/1/2022	3.069,90
31/1/2022	1.197,00
1/2/2022	1.253,65
3/2/2022	1.099,00
4/2/2022	1.920,00
4/2/2022	1.428,00
7/2/2022	1.100,00
7/2/2022	999,00

9/2/2022	2.264,00
14/2/2022	1.200,00
15/2/2022	1.540,00
16/2/2022	1.100,00
16/2/2022	713,77
16/2/2022	3.830,84
18/2/2022	1.099,00
18/12/2022	1.416,00
21/2/2022	1.100,00
22/2/2022	400,00
23/2/2022	1.586,00
23/2/2022	1.625,74
24/2/2022	1.100,00
25/2/2022	3.824,00
25/2/2022	2.820,00
2/3/2022	1.200,00
2/3/2022	1.910,00
8/3/2022	852,98
18/3/2022	4.315,56
23/3/2022	1.584,00
28/3/2022	400,00
29/3/2022	500,00
29/3/2022	3.823,56
29/3/2022	2.680,00
6/4/2022	1.607,09
12/4/2022	1.200,00
12/4/2022	3.793,59
18/4/2022	2.200,00
26/4/2022	1.200,00
11/5/2022	1.200,00
4/7/2022	1.248,00
18/7/2022	1.916,00
17/8/2022	751,79
22/8/2022	1.732,00
26/8/2022	1.212,00
22/9/2022	2.507,98
16/11/2022	1.094,00
20/7/2023	1.100,00

20/5/2024	750,00
8/10/2024	1.000,00

9.2. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 100.000,00 (cem 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 quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno;

9.5. considerar grave a infração praticada por Jefferson dos Santos Roberto e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno;

9.6. informar o conteúdo desta decisão à Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do art. 16, § 3º, da mesma lei, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2617-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 018.462/2025-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

Responsável: Alexandre Magno de Oliveira Costa (894.251.205-44).
Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. REALIZAÇÃO DE COMANDOS SENSÍVEIS NO SISTEMA DE SEGURANÇA TECNOLÓGICA (SISET), EM DESACORDO COM OS PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA. VIABILIZAÇÃO DE ACESSO DE TERCEIROS A CONTAS DE POUPANÇA SOCIAL DIGITAL. COMPROVAÇÃO DA CONDUTA, DO DANO E DO NEXO CAUSAL. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. CARACTERIZAÇÃO DE INFRAÇÃO GRAVE. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL PELO PRAZO DE CINCO ANOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela AudTCE, que contou com a anuência de seu corpo diretivo e do Ministério Público junto ao TCU (peças 116-119):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Alexandre Magno de Oliveira Costa, em razão de prática de atos ilegais que resultaram em dano ao erário, conforme apuração realizada no Processo Disciplinar e Civil PDS BA.1498.2022.C.500349.

HISTÓRICO

2. Em 28/2/2025, a Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 91). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 404/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

> Realizar, de forma intencional, Comandos Sensíveis no SISET, sem a presença, autorização ou identificação dos clientes na Agência, aceitando ou visando a determinado resultado (liberação do acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros) descumprindo o(s) manual(ais) normativo(s).

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 94), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 188.262,99, imputando-se a responsabilidade a Alexandre Magno de Oliveira Costa, técnico bancário lotado na Agência Caminho de Areia/BA, sem função gratificada, à época dos fatos, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 6/9/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 98), 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 99 e 100).

7. Em 23/9/2025, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 101).

8. Na instrução inicial (peça 105), analisando-se os documentos dos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1:** Realização de comandos sensíveis no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET), sem a presença, autorização ou identificação dos clientes, em desacordo com os procedimentos normativos exigidos, aceitando ou visando a liberação do acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 12, 13, 24, 25, 33, 34, 45, 46, 78, 87 e 91.

8.1.2. Normas infringidas: arts. 37, *caput*, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; normativos internos da Caixa: AD-164, versões 005 a 006; CO-020, apensado C, versões 098 a 100; CO-020, apensado C, versões 101 a 106; CO-020-102, apensado C; OR-164, versões 021 a 022; OR-164, versões 023 a 026; PO-055-003; PO-055-004; RH-200, versões 008 a 010.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/11/2021	1.200,00
4/11/2021	375,71
26/10/2021	375,00
27/9/2021	375,00
27/9/2021	375,00
26/10/2021	375,00
27/10/2021	375,00
27/10/2021	370,00
30/9/2021	375,00
29/9/2021	375,00
13/10/2021	250,00
22/9/2021	375,00
22/9/2021	375,00
6/10/2021	375,74
29/9/2021	250,00
1/11/2021	375,00
4/11/2021	375,00
22/10/2021	375,58
10/11/2021	375,00
10/11/2021	375,00
29/10/2021	327,00
11/11/2021	577,00
22/10/2021	250,00
30/9/2021	378,00
28/9/2021	250,00

1/11/2021	375,50
29/10/2021	375,00
29/10/2021	375,00
28/9/2021	375,00
1/10/2021	375,00
2/12/2021	375,84
27/10/2021	314,00
23/11/2021	250,00
4/11/2021	375,00
1/9/2021	375,00
10/12/2021	68,00
10/12/2021	325,27
23/4/2021	400,00
23/4/2021	217,00
23/4/2021	600,00
23/4/2021	1.200,00
26/10/2021	253,46
26/10/2021	250,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	435,00
28/10/2021	400,00
28/10/2021	410,00
28/10/2021	375,00
17/12/2021	422,93
17/12/2021	151,28
17/12/2021	841,79
17/12/2021	1.200,00
23/12/2021	700,00
6/12/2021	1.200,00
27/12/2021	500,00
27/12/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00
6/9/2021	300,38
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	800,00
7/1/2022	1.200,00

20/12/2021	430,00
20/12/2021	1.200,00
27/12/2021	927,96
27/12/2021	275,00
27/12/2021	504,00
3/11/2021	376,00
18/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
6/10/2021	100,00
6/10/2021	250,00
13/1/2022	150,00
27/8/2021	250,00
16/8/2021	4,38
16/8/2021	250,00
16/8/2021	250,00
18/11/2021	375,00
9/8/2021	375,00
5/10/2021	375,00
1/10/2021	375,00
30/8/2021	376,00
5/10/2021	375,00
19/7/2021	375,00
29/9/2021	375,00
19/1/2022	1.000,00
19/1/2022	1.055,86
19/1/2022	1.144,00
19/1/2022	1.200,00
6/12/2021	35,00
6/12/2021	122,98
6/12/2021	130,70
6/12/2021	293,73
6/12/2021	735,76
6/12/2021	916,22
6/12/2021	964,48
6/12/2021	1.200,00
30/12/2021	252,00
21/1/2022	237,00
21/1/2022	300,00
21/1/2022	500,00
21/1/2022	200,00

21/1/2022	300,00
27/12/2021	907,10
27/12/2021	846,00
24/1/2022	208,82
24/1/2022	242,34
24/1/2022	274,96
24/1/2022	1.152,00
18/2/2022	90,00
18/2/2022	369,00
18/2/2022	105,00
18/2/2022	600,00
18/2/2022	1.200,00
25/10/2021	325,00
25/10/2021	379,00
25/10/2021	375,00
13/12/2021	249,00
13/12/2021	250,00
13/12/2021	457,66
13/12/2021	1.000,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	50,00
23/7/2021	102,00
23/7/2021	150,00
23/7/2021	250,00
23/7/2021	250,00
29/3/2022	253,00
29/3/2022	250,00
23/12/2021	456,00
15/10/2021	250,87
24/11/2021	250,00
18/8/2021	50,70
18/8/2021	150,00
18/8/2021	303,00
18/8/2021	250,00
1/12/2021	50,00
1/12/2021	150,00
1/12/2021	175,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00

1/12/2021	374,00
1/12/2021	66,00
8/12/2021	375,00
8/12/2021	375,00
28/12/2021	360,82
28/12/2021	113,20
28/12/2021	117,06
28/12/2021	120,92
28/12/2021	1.200,00
25/10/2021	375,00
24/9/2021	375,00
4/10/2021	250,00
3/12/2021	1.200,00
13/7/2021	104,00
22/9/2021	250,00
3/11/2021	250,00
3/11/2021	251,00
28/9/2021	25,00
28/9/2021	375,40
28/9/2021	375,00
21/12/2021	300,00
21/12/2021	1.080,00
27/12/2021	100,00
2/5/2022	230,00
2/5/2022	230,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	900,00
3/1/2022	900,00
20/10/2021	250,00
17/12/2021	400,00
17/12/2021	786,00
5/10/2021	150,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	1.200,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	500,00

30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
22/10/2021	157,00
8/7/2021	107,00
8/7/2021	650,00
8/7/2021	150,00
8/7/2021	10,00
8/7/2021	140,00
29/12/2021	498,00
29/12/2021	702,00
28/12/2021	200,00
28/12/2021	498,00
28/12/2021	500,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	799,97
28/12/2021	1.200,00
23/12/2021	500,00
23/12/2021	640,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	600,00
15/12/2021	1.200,00
18/6/2021	150,00
3/2/2022	1.200,00
18/2/2022	1.200,00
29/11/2021	1.000,00
18/10/2021	374,99
19/10/2021	250,00
10/12/2021	1.200,00
10/12/2021	999,98
10/12/2021	999,99
10/12/2021	1.000,00
10/12/2021	1.115,00
6/10/2021	375,00
30/6/2021	150,00
30/6/2021	150,00
2/12/2021	37,00
2/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00
20/12/2021	250,00

25/10/2021	250,00
23/12/2021	402,62
23/12/2021	1.200,00
12/11/2021	396,00
3/12/2021	1.145,00
30/11/2021	205,00
30/11/2021	684,00
30/11/2021	111,93
3/1/2022	100,34
3/1/2022	363,66
3/1/2022	536,00
3/1/2022	100,00
3/1/2022	200,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	600,00
7/1/2022	500,00
7/1/2022	600,00
26/7/2021	52,00
26/7/2021	200,00
26/7/2021	10,26
26/7/2021	40,00
26/7/2021	200,00
3/12/2021	44,76
3/12/2021	315,00
3/12/2021	441,40
3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	800,00
5/1/2022	800,00
6/12/2021	10,00
6/12/2021	590,00
6/12/2021	600,00
6/12/2021	1.200,00
25/1/2022	1.000,00
25/1/2022	1.000,00
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	498,00
9/12/2021	784,89

9/12/2021	867,67
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	1.200,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	949,00
8/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
26/11/2021	250,00
7/12/2021	337,18
7/12/2021	525,00
7/12/2021	637,15
7/12/2021	735,76
7/12/2021	964,48
7/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00
6/10/2021	154,00
6/10/2021	150,00
6/10/2021	150,00
7/10/2021	251,00
7/10/2021	250,00
9/2/2022	870,89
9/2/2022	1.040,00
1/11/2021	250,13
1/11/2021	250,00
30/4/2021	251,00
7/12/2021	569,87
7/12/2021	787,27
7/12/2021	868,59
7/12/2021	974,27
7/12/2021	1.200,00
2/6/2021	151,00
14/12/2021	253,00
14/12/2021	946,43
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.000,00

14/12/2021	1.200,00
22/9/2021	500,00
30/8/2021	250,00
4/11/2021	250,00
16/11/2021	250,00
3/12/2021	254,36
3/12/2021	377,04
3/12/2021	394,57
3/12/2021	422,03
3/12/2021	466,00
3/12/2021	626,86
3/12/2021	637,14
3/12/2021	1.200,00
4/5/2021	250,00
23/9/2021	375,00
10/8/2021	375,00
8/11/2021	249,00
8/11/2021	251,00
19/1/2022	188,91
19/1/2022	514,17
19/1/2022	588,96
19/1/2022	686,35
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	130,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	1.200,00
10/12/2021	92,42
10/12/2021	784,89
10/12/2021	1.123,00
10/12/2021	1.199,99
10/12/2021	1.200,00
20/9/2021	153,21
20/9/2021	350,00
19/10/2021	375,00
19/10/2021	378,00
19/11/2021	600,00
19/11/2021	403,00

7/12/2021	1.000,00
7/12/2021	1.003,67
7/12/2021	1.163,54
7/12/2021	1.200,00
11/10/2021	375,00
30/7/2021	375,00
30/12/2021	747,00
30/12/2021	354,00

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

8.2.2. **Responsável**: Alexandre Magno de Oliveira Costa.

8.2.2.1. **Conduta:** realizar, de forma intencional, comandos sensíveis no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET), sem a devida identificação, autorização ou presença dos clientes, em desacordo com os normativos internos da Caixa, no intuito de viabilizar a liberação de acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros, resultando em transações financeiras fraudulentas.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: os comandos realizados no sistema SISET permitiram a liberação de acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros, resultando em transações financeiras fraudulentas e em prejuízo à Caixa, que teve de ressarcir os clientes lesados, causando dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir, de forma estrita, os deveres funcionais estabelecidos nos normativos da Caixa.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 106), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

b) Alexandre Magno de Oliveira Costa:

Comunicação: Ofício 51730/2025 – Seproc (peça 108) Data da Expedição: 5/12/2025 Data da Ciência: **3/3/2026** (peças 112 e 109) Nome Recebedor: **Jaqueline Costa.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 107). Fim do prazo para a defesa: 18/3/2026
Comunicação: Ofício 3882/2026 – Seproc (peça 111) Data da Expedição: 17/2/2026 Data da Ciência: **10/4/2026** (peças 115 e 113) Nome Recebedor: **Maria Amália Costa.** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 110). Fim do prazo para a defesa: 27/4/2026

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 114), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa permaneceu

silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 6/10/2022 e o responsável foi notificado sobre a irregularidade, pela autoridade administrativa competente, conforme abaixo:

13.1. Alexandre Magno de Oliveira Costa, por meio do ofício acostado à peça 83, recebido em 24/11/2022, conforme as peças 85 e 86.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros), em 1º/1/2024, era de R$ 210.934,82; portanto, superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução-TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.

18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	6/10/2022	Data do conhecimento do dano – Resolução CDR/SA – Turma 2 – 0029/2022 (peça 45).	Art. 4° inciso IV	Marco inicial da contagem do prazo

				prescricional
2	17/11/2022	Resolução CDR/SA – Turma 1 – 0030/2022 (peça 78)	Art. 5º, inciso II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	24/11/2022	Notificação de Cobrança Extrajudicial – notificação do responsável (peças 83 a 86).	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições
4	28/2/2025	Despacho autorizador – determinação de instauração de TCE (peça 91).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
5	22/7/2025	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 94).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
6	10/9/2025	Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 100).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
7	23/9/2025	Autuação do processo de tomada de contas especial pelo TCU.	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
8	17/11/2025	Pronunciamento da AudTCE (peças 105 e 106).	Art. 5º, inciso II	Sobre ambas as prescrições
9	3/3/2026	Ofício 51730/2025-TCU/Seproc – citação de Alexandre Magno de Oliveira Costa (peças 108 e 112).	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições
10	10/4/2026	Ofício 3882/2026-TCU/Seproc – citação de Alexandre Magno de Oliveira Costa (peças 111 e 115).	Art. 5º, inciso I	Sobre ambas as prescrições

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual, capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

23. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

24. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção ‘Histórico’, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário.

25. No caso presente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peças 107 e 110). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 108, 111, 112 e 115).

26. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

27. Ao não apresentar sua defesa, 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'.

28. Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, verifica-se que esses elementos (peças 42, 56 e 58) não se mostraram suficientes para afastar a irregularidade apontada a seguir:

28.1. Realização de comandos sensíveis no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET), sem a presença, autorização ou identificação dos clientes, em desacordo com os procedimentos normativos exigidos, aceitando ou visando a liberação do acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros.

29. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

30. Dessa forma, o responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo o Tribunal julgar suas contas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da Lindb)

31. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

32. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

33. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022 – 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).

33.1. No caso em tela, a irregularidade consistente em 'realização de comandos sensíveis no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET), sem a presença, autorização ou identificação dos clientes, em desacordo com os procedimentos normativos exigidos, aceitando ou visando a liberação do acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros' configura violação não só a regras legais, mas também a normativos internos da Caixa e a princípios basilares da administração pública. 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 (Acórdãos 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

34. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa não logrou afastar a irregularidade de realização de comandos no Sistema de Segurança Tecnológica da Caixa, sem a presença, autorização ou identificação dos clientes, aceitando ou visando a liberação do acesso a contas Poupança Social Digital por terceiros.

35. 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 outros excludentes de culpabilidade.

36. Verifica-se, também, que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

37. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

38. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 104.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, ao Tribunal:

j) considerar revel o responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

k) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'd', 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas do responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa, 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 da Caixa Econômica Federal, 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.

Débitos relacionados ao responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa (CPF: 894.251.205-44):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/11/2021	1.200,00
4/11/2021	375,71
26/10/2021	375,00
27/9/2021	375,00

27/9/2021	375,00
26/10/2021	375,00
27/10/2021	375,00
27/10/2021	370,00
30/9/2021	375,00
29/9/2021	375,00
13/10/2021	250,00
22/9/2021	375,00
22/9/2021	375,00
6/10/2021	375,74
29/9/2021	250,00
1/11/2021	375,00
4/11/2021	375,00
22/10/2021	375,58
10/11/2021	375,00
10/11/2021	375,00
29/10/2021	327,00
11/11/2021	577,00
22/10/2021	250,00
30/9/2021	378,00
28/9/2021	250,00
1/11/2021	375,50
29/10/2021	375,00
29/10/2021	375,00
28/9/2021	375,00
1/10/2021	375,00
2/12/2021	375,84
27/10/2021	314,00
23/11/2021	250,00
4/11/2021	375,00
1/9/2021	375,00
10/12/2021	68,00
10/12/2021	325,27
23/4/2021	400,00
23/4/2021	217,00
23/4/2021	600,00

23/4/2021	1.200,00
26/10/2021	253,46
26/10/2021	250,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	435,00
28/10/2021	400,00
28/10/2021	410,00
28/10/2021	375,00
17/12/2021	422,93
17/12/2021	151,28
17/12/2021	841,79
17/12/2021	1.200,00
23/12/2021	700,00
6/12/2021	1.200,00
27/12/2021	500,00
27/12/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00
6/9/2021	300,38
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	800,00
7/1/2022	1.200,00
20/12/2021	430,00
20/12/2021	1.200,00
27/12/2021	927,96
27/12/2021	275,00
27/12/2021	504,00
3/11/2021	376,00
18/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
6/10/2021	100,00

6/10/2021	250,00
13/1/2022	150,00
27/8/2021	250,00
16/8/2021	4,38
16/8/2021	250,00
16/8/2021	250,00
18/11/2021	375,00
9/8/2021	375,00
5/10/2021	375,00
1/10/2021	375,00
30/8/2021	376,00
5/10/2021	375,00
19/7/2021	375,00
29/9/2021	375,00
19/1/2022	1.000,00
19/1/2022	1.055,86
19/1/2022	1.144,00
19/1/2022	1.200,00
6/12/2021	35,00
6/12/2021	122,98
6/12/2021	130,70
6/12/2021	293,73
6/12/2021	735,76
6/12/2021	916,22
6/12/2021	964,48
6/12/2021	1.200,00
30/12/2021	252,00
21/1/2022	237,00
21/1/2022	300,00
21/1/2022	500,00
21/1/2022	200,00
21/1/2022	300,00
27/12/2021	907,10
27/12/2021	846,00
24/1/2022	208,82
24/1/2022	242,34

24/1/2022	274,96
24/1/2022	1.152,00
18/2/2022	90,00
18/2/2022	369,00
18/2/2022	105,00
18/2/2022	600,00
18/2/2022	1.200,00
25/10/2021	325,00
25/10/2021	379,00
25/10/2021	375,00
13/12/2021	249,00
13/12/2021	250,00
13/12/2021	457,66
13/12/2021	1.000,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	50,00
23/7/2021	102,00
23/7/2021	150,00
23/7/2021	250,00
23/7/2021	250,00
29/3/2022	253,00
29/3/2022	250,00
23/12/2021	456,00
15/10/2021	250,87
24/11/2021	250,00
18/8/2021	50,70
18/8/2021	150,00
18/8/2021	303,00
18/8/2021	250,00
1/12/2021	50,00
1/12/2021	150,00
1/12/2021	175,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00

1/12/2021	374,00
1/12/2021	66,00
8/12/2021	375,00
8/12/2021	375,00
28/12/2021	360,82
28/12/2021	113,20
28/12/2021	117,06
28/12/2021	120,92
28/12/2021	1.200,00
25/10/2021	375,00
24/9/2021	375,00
4/10/2021	250,00
3/12/2021	1.200,00
13/7/2021	104,00
22/9/2021	250,00
3/11/2021	250,00
3/11/2021	251,00
28/9/2021	25,00
28/9/2021	375,40
28/9/2021	375,00
21/12/2021	300,00
21/12/2021	1.080,00
27/12/2021	100,00
2/5/2022	230,00
2/5/2022	230,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	900,00
3/1/2022	900,00
20/10/2021	250,00
17/12/2021	400,00
17/12/2021	786,00
5/10/2021	150,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	1.200,00

30/11/2021	500,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
22/10/2021	157,00
8/7/2021	107,00
8/7/2021	650,00
8/7/2021	150,00
8/7/2021	10,00
8/7/2021	140,00
29/12/2021	498,00
29/12/2021	702,00
28/12/2021	200,00
28/12/2021	498,00
28/12/2021	500,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	799,97
28/12/2021	1.200,00
23/12/2021	500,00
23/12/2021	640,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	600,00
15/12/2021	1.200,00
18/6/2021	150,00
3/2/2022	1.200,00
18/2/2022	1.200,00
29/11/2021	1.000,00
18/10/2021	374,99
19/10/2021	250,00
10/12/2021	1.200,00
10/12/2021	999,98

10/12/2021	999,99
10/12/2021	1.000,00
10/12/2021	1.115,00
6/10/2021	375,00
30/6/2021	150,00
30/6/2021	150,00
2/12/2021	37,00
2/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00
20/12/2021	250,00
25/10/2021	250,00
23/12/2021	402,62
23/12/2021	1.200,00
12/11/2021	396,00
3/12/2021	1.145,00
30/11/2021	205,00
30/11/2021	684,00
30/11/2021	111,93
3/1/2022	100,34
3/1/2022	363,66
3/1/2022	536,00
3/1/2022	100,00
3/1/2022	200,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	600,00
7/1/2022	500,00
7/1/2022	600,00
26/7/2021	52,00
26/7/2021	200,00
26/7/2021	10,26
26/7/2021	40,00
26/7/2021	200,00
3/12/2021	44,76
3/12/2021	315,00
3/12/2021	441,40
3/12/2021	1.200,00

3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	800,00
5/1/2022	800,00
6/12/2021	10,00
6/12/2021	590,00
6/12/2021	600,00
6/12/2021	1.200,00
25/1/2022	1.000,00
25/1/2022	1.000,00
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	498,00
9/12/2021	784,89
9/12/2021	867,67
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	1.200,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	949,00
8/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
26/11/2021	250,00
7/12/2021	337,18
7/12/2021	525,00
7/12/2021	637,15
7/12/2021	735,76
7/12/2021	964,48
7/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00

6/10/2021	154,00
6/10/2021	150,00
6/10/2021	150,00
7/10/2021	251,00
7/10/2021	250,00
9/2/2022	870,89
9/2/2022	1.040,00
1/11/2021	250,13
1/11/2021	250,00
30/4/2021	251,00
7/12/2021	569,87
7/12/2021	787,27
7/12/2021	868,59
7/12/2021	974,27
7/12/2021	1.200,00
2/6/2021	151,00
14/12/2021	253,00
14/12/2021	946,43
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.200,00
22/9/2021	500,00
30/8/2021	250,00
4/11/2021	250,00
16/11/2021	250,00
3/12/2021	254,36
3/12/2021	377,04
3/12/2021	394,57
3/12/2021	422,03
3/12/2021	466,00
3/12/2021	626,86
3/12/2021	637,14
3/12/2021	1.200,00
4/5/2021	250,00
23/9/2021	375,00
10/8/2021	375,00

8/11/2021	249,00
8/11/2021	251,00
19/1/2022	188,91
19/1/2022	514,17
19/1/2022	588,96
19/1/2022	686,35
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	130,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	1.200,00
10/12/2021	92,42
10/12/2021	784,89
10/12/2021	1.123,00
10/12/2021	1.199,99
10/12/2021	1.200,00
20/9/2021	153,21
20/9/2021	350,00
19/10/2021	375,00
19/10/2021	378,00
19/11/2021	600,00
19/11/2021	403,00
7/12/2021	1.000,00
7/12/2021	1.003,67
7/12/2021	1.163,54
7/12/2021	1.200,00
11/10/2021	375,00
30/7/2021	375,00
30/12/2021	747,00
30/12/2021	354,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 26/4/2026: R$ 287.050,57.

l) aplicar, ao responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa, 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 for proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

m) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

n) autorizar, 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 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;

o) aplicar, ao responsável Alexandre Magno de Oliveira Costa, 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;

p) informar, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, à Caixa Econômica Federal e ao responsável, que a deliberação que for adotada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

q) informar, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução-TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Alexandre Magno de Oliveira Costa, técnico bancário lotado na Agência Caminho de Areia/BA à época dos fatos, por realizar comandos sensíveis no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET), sem a presença, autorização ou identificação dos clientes, possibilitando a liberação de acesso a contas de Poupança Social Digital por terceiros e a realização de transações fraudulentas.

2. Na fase interna da TCE, a Caixa concluiu pela responsabilidade de Alexandre Magno pelos prejuízos decorrentes de tais transações, realizadas após a liberação indevida de acesso às contas; o prejuízo apurado alcançou o montante histórico de R$ 188.262,99.

3. No âmbito do TCU, o responsável foi citado pela realização de comandos sensíveis no referido sistema eletrônico sem observância dos procedimentos de segurança exigidos pelos normativos internos da instituição, conduta que permitiu a terceiros acessarem e movimentarem contas de Poupança Social Digital de forma fraudulenta; regularmente notificado, não se manifestou.

4. Em análise de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe julgar irregulares suas contas, condenando-o ao ressarcimento do débito apurado, bem como aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos.

5. O Ministério Público junto ao TCU manifesta concordância com a proposta da unidade técnica.

6. Feito o breve resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

7. De início, afasto a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

8. Nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, o prazo prescricional teve início em 6/10/2022, data do conhecimento do dano pela Administração, registrada na Resolução CDR/SA – Turma 2 – 0029/2022. Conforme detalhado pela AudTCE, o curso do prazo foi sucessivamente interrompido por diversos atos inequívocos de apuração e impulsionamento processual, entre os quais a Resolução CDR/SA – Turma 1 – 0030/2022, de 17/11/2022, que determinou a apuração dos fatos; a notificação extrajudicial do responsável, recebida em 24/11/2022; o despacho autorizador da instauração da tomada de contas especial, de 28/2/2025; o relatório do tomador de contas, de 22/7/2025; o parecer do dirigente de controle interno, de 10/9/2025; a autuação do processo no TCU em 23/9/2025 e os pronunciamentos da AudTCE, de 17/11/2025 e 22/5/2026.

9. Portanto, não transcorreu lapso superior a cinco anos entre os marcos interruptivos apto a caracterizar a ocorrência de prescrição ordinária, tampouco período superior a três anos entre os atos processuais após o primeiro evento interruptivo que permitisse reconhecer a intercorrente.

10. No mérito, Alexandre Magno de Oliveira Costa, mesmo regularmente citado, permaneceu silente, de modo que o processo se desenvolveu sob à sua revelia, em atenção ao disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

11. Não obstante, nos processos de controle externo, o silêncio não implica presunção de veracidade das imputações; cabe ao Tribunal examinar os elementos constantes dos autos em busca da verdade material.

12. Conforme apurado no Processo Disciplinar e Civil BA.1498.2022.C.500349, o responsável realizou reiteradamente comandos sensíveis no SISET, especialmente operações de alteração cadastral, liberação de dispositivos e autorização de saques, sem que houvesse autorização ou identificação dos respectivos beneficiários, em desacordo com os normativos internos do Banco.

13. A apuração administrativa concluiu que, mediante a utilização de suas próprias credenciais funcionais, o responsável promoveu alterações cadastrais com inserção de informações falsas e autorizou acessos indevidos a contas de Poupança Social Digital por terceiros, possibilitando, por meio do aplicativo Caixa Tem, a realização de movimentações financeiras fraudulentas.

14. A comissão apuradora e o Conselho Disciplinar Regional registraram, ainda, que diversas operações foram executadas em sequência e em intervalos incompatíveis com a modalidade presencial de atendimento presencial, este exigido pelas normas internas; a circunstância afasta a alegação de mero erro operacional.

15. Com base nos elementos probatórios produzidos, as instâncias disciplinares concluíram pela existência de conduta dolosa, rejeitando as alegações defensivas de que o empregado teria sido induzido a erro por terceiros, bem como reconhecendo expressamente o nexo causal entre os comandos realizados e os prejuízos decorrentes das fraudes.

16. Conforme registrado pelo Conselho Disciplinar Regional, foram excluídas da apuração do prejuízo todas as operações nas quais tenha havido a participação de outros empregados, tendo sido restrita a quantificação final às operações diretamente atribuídas ao responsável, sem que este tenha apontado vícios específicos na planilha de apuração do dano.

17. No âmbito do processo disciplinar, decisão unânime lhe aplicou a penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa, além de imputação de responsabilidade civil pelo dano apurado, mantida após a interposição de recurso.

18. Registro, ainda, que a Caixa Econômica Federal ajuizou ação ordinária de cobrança (processo 1066208-69.2023.4.01.3300), em trâmite na 12ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária da

Bahia, visando ao ressarcimento dos prejuízos apurados nestes autos, bem como encaminhou notícia-crime à autoridade policial competente. Em consulta aos sistemas públicos de acompanhamento processual, no entanto, não foi possível identificar, até o momento, ação penal relacionada aos fatos ora examinados. Tais circunstâncias, todavia, não afastam a competência desta Corte para apuração da responsabilidade e constituição do débito, sem prejuízo de que eventual valor recuperado em outra esfera seja oportunamente abatido da condenação para, assim, evitar duplicidade de ressarcimento.

19. Essas evidências demonstram que o responsável descumpriu os procedimentos de segurança previstos nos normativos internos da Caixa Econômica Federal, realizando liberações de acesso a contas de Poupança Social Digital sem a observância dos protocolos obrigatórios de validação da identidade dos clientes. Em decorrência desses comandos, terceiros obtiveram acesso indevido às contas e realizaram movimentações fraudulentas, ocasionando prejuízos financeiros posteriormente suportados pela instituição bancária, que precisou ressarcir os respectivos correntistas.

20. Restaram, pois, demonstrados a conduta, o dano, o nexo causal e o elemento subjetivo da conduta. Dessa forma, o ex-empregado deve ter suas contas julgadas irregulares, com imputação do débito apurado.

21. A aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 se mostra cabível diante da elevada reprovabilidade reconhecida nas ações perpetradas por Oliveira, que evidenciam grave violação aos deveres funcionais.

22. Entendo igualmente apropriado inflingir-lhe a penalidade de inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. A gravidade da infração decorre da natureza dolosa da conduta, da sua reiteração, da utilização indevida de credenciais funcionais para viabilizar fraudes praticadas por terceiros, da violação dos mecanismos institucionais de segurança da Caixa Econômica Federal e do prejuízo causado à instituição. Fazer-se valer de suas prerrogativas funcionais para contornar controles internos e possibilitar acesso a contas bancárias configura quebra especialmente grave dos deveres de confiança inerentes ao exercício da função pública, justificando a sanção 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.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2618/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.462/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.1. Responsável: Alexandre Magno de Oliveira Costa (894.251.205-44).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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 pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Alexandre Magno de Oliveira Costa, em razão da prática de atos ilegais que resultaram em dano ao erário a partir de ações delituosas por ele praticadas na Agência Caminho de Areia, 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. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "d", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Alexandre Magno de Oliveira Costa, 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 da Caixa Econômica Federal, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/11/2021	1.200,00
4/11/2021	375,71
26/10/2021	375,00
27/9/2021	375,00
27/9/2021	375,00
26/10/2021	375,00
27/10/2021	375,00
27/10/2021	370,00
30/9/2021	375,00
29/9/2021	375,00
13/10/2021	250,00
22/9/2021	375,00
22/9/2021	375,00
6/10/2021	375,74
29/9/2021	250,00
1/11/2021	375,00
4/11/2021	375,00
22/10/2021	375,58
10/11/2021	375,00
10/11/2021	375,00
29/10/2021	327,00
11/11/2021	577,00
22/10/2021	250,00
30/9/2021	378,00

28/9/2021	250,00
1/11/2021	375,50
29/10/2021	375,00
29/10/2021	375,00
28/9/2021	375,00
1/10/2021	375,00
2/12/2021	375,84
27/10/2021	314,00
23/11/2021	250,00
4/11/2021	375,00
1/9/2021	375,00
10/12/2021	68,00
10/12/2021	325,27
23/4/2021	400,00
23/4/2021	217,00
23/4/2021	600,00
23/4/2021	1.200,00
26/10/2021	253,46
26/10/2021	250,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	435,00
28/10/2021	400,00
28/10/2021	410,00
28/10/2021	375,00
17/12/2021	422,93
17/12/2021	151,28
17/12/2021	841,79
17/12/2021	1.200,00
23/12/2021	700,00
6/12/2021	1.200,00
27/12/2021	500,00
27/12/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00

29/11/2021	1.200,00
6/9/2021	300,38
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	600,00
7/1/2022	800,00
7/1/2022	1.200,00
20/12/2021	430,00
20/12/2021	1.200,00
27/12/2021	927,96
27/12/2021	275,00
27/12/2021	504,00
3/11/2021	376,00
18/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
4/10/2021	375,00
6/10/2021	100,00
6/10/2021	250,00
13/1/2022	150,00
27/8/2021	250,00
16/8/2021	4,38
16/8/2021	250,00
16/8/2021	250,00
18/11/2021	375,00
9/8/2021	375,00
5/10/2021	375,00
1/10/2021	375,00
30/8/2021	376,00
5/10/2021	375,00
19/7/2021	375,00
29/9/2021	375,00
19/1/2022	1.000,00
19/1/2022	1.055,86

19/1/2022	1.144,00
19/1/2022	1.200,00
6/12/2021	35,00
6/12/2021	122,98
6/12/2021	130,70
6/12/2021	293,73
6/12/2021	735,76
6/12/2021	916,22
6/12/2021	964,48
6/12/2021	1.200,00
30/12/2021	252,00
21/1/2022	237,00
21/1/2022	300,00
21/1/2022	500,00
21/1/2022	200,00
21/1/2022	300,00
27/12/2021	907,10
27/12/2021	846,00
24/1/2022	208,82
24/1/2022	242,34
24/1/2022	274,96
24/1/2022	1.152,00
18/2/2022	90,00
18/2/2022	369,00
18/2/2022	105,00
18/2/2022	600,00
18/2/2022	1.200,00
25/10/2021	325,00
25/10/2021	379,00
25/10/2021	375,00
13/12/2021	249,00
13/12/2021	250,00
13/12/2021	457,66
13/12/2021	1.000,00

13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	1.200,00
13/12/2021	50,00
23/7/2021	102,00
23/7/2021	150,00
23/7/2021	250,00
23/7/2021	250,00
29/3/2022	253,00
29/3/2022	250,00
23/12/2021	456,00
15/10/2021	250,87
24/11/2021	250,00
18/8/2021	50,70
18/8/2021	150,00
18/8/2021	303,00
18/8/2021	250,00
1/12/2021	50,00
1/12/2021	150,00
1/12/2021	175,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	375,00
1/12/2021	374,00
1/12/2021	66,00
8/12/2021	375,00
8/12/2021	375,00
28/12/2021	360,82
28/12/2021	113,20
28/12/2021	117,06
28/12/2021	120,92
28/12/2021	1.200,00
25/10/2021	375,00
24/9/2021	375,00
4/10/2021	250,00

3/12/2021	1.200,00
13/7/2021	104,00
22/9/2021	250,00
3/11/2021	250,00
3/11/2021	251,00
28/9/2021	25,00
28/9/2021	375,40
28/9/2021	375,00
21/12/2021	300,00
21/12/2021	1.080,00
27/12/2021	100,00
2/5/2022	230,00
2/5/2022	230,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	900,00
3/1/2022	900,00
20/10/2021	250,00
17/12/2021	400,00
17/12/2021	786,00
5/10/2021	150,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	600,00
1/4/2022	1.200,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	500,00
30/11/2021	600,00
30/11/2021	600,00
22/10/2021	157,00
8/7/2021	107,00

8/7/2021	650,00
8/7/2021	150,00
8/7/2021	10,00
8/7/2021	140,00
29/12/2021	498,00
29/12/2021	702,00
28/12/2021	200,00
28/12/2021	498,00
28/12/2021	500,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	600,00
28/12/2021	799,97
28/12/2021	1.200,00
23/12/2021	500,00
23/12/2021	640,00
15/12/2021	400,00
15/12/2021	600,00
15/12/2021	1.200,00
18/6/2021	150,00
3/2/2022	1.200,00
18/2/2022	1.200,00
29/11/2021	1.000,00
18/10/2021	374,99
19/10/2021	250,00
10/12/2021	1.200,00
10/12/2021	999,98
10/12/2021	999,99
10/12/2021	1.000,00
10/12/2021	1.115,00
6/10/2021	375,00
30/6/2021	150,00
30/6/2021	150,00
2/12/2021	37,00
2/12/2021	1.200,00

31/8/2021	250,00
20/12/2021	250,00
25/10/2021	250,00
23/12/2021	402,62
23/12/2021	1.200,00
12/11/2021	396,00
3/12/2021	1.145,00
30/11/2021	205,00
30/11/2021	684,00
30/11/2021	111,93
3/1/2022	100,34
3/1/2022	363,66
3/1/2022	536,00
3/1/2022	100,00
3/1/2022	200,00
3/1/2022	300,00
3/1/2022	600,00
7/1/2022	500,00
7/1/2022	600,00
26/7/2021	52,00
26/7/2021	200,00
26/7/2021	10,26
26/7/2021	40,00
26/7/2021	200,00
3/12/2021	44,76
3/12/2021	315,00
3/12/2021	441,40
3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	300,00
5/1/2022	800,00
5/1/2022	800,00

6/12/2021	10,00
6/12/2021	590,00
6/12/2021	600,00
6/12/2021	1.200,00
25/1/2022	1.000,00
25/1/2022	1.000,00
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	498,00
9/12/2021	784,89
9/12/2021	867,67
9/12/2021	1.200,00
9/12/2021	1.200,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	600,00
8/12/2021	949,00
8/12/2021	1.200,00
3/12/2021	1.200,00
26/11/2021	250,00
7/12/2021	337,18
7/12/2021	525,00
7/12/2021	637,15
7/12/2021	735,76
7/12/2021	964,48
7/12/2021	1.200,00
31/8/2021	250,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	600,00
29/11/2021	1.200,00
6/10/2021	154,00
6/10/2021	150,00
6/10/2021	150,00
7/10/2021	251,00

7/10/2021	250,00
9/2/2022	870,89
9/2/2022	1.040,00
1/11/2021	250,13
1/11/2021	250,00
30/4/2021	251,00
7/12/2021	569,87
7/12/2021	787,27
7/12/2021	868,59
7/12/2021	974,27
7/12/2021	1.200,00
2/6/2021	151,00
14/12/2021	253,00
14/12/2021	946,43
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.000,00
14/12/2021	1.200,00
22/9/2021	500,00
30/8/2021	250,00
4/11/2021	250,00
16/11/2021	250,00
3/12/2021	254,36
3/12/2021	377,04
3/12/2021	394,57
3/12/2021	422,03
3/12/2021	466,00
3/12/2021	626,86
3/12/2021	637,14
3/12/2021	1.200,00
4/5/2021	250,00
23/9/2021	375,00
10/8/2021	375,00
8/11/2021	249,00
8/11/2021	251,00

19/1/2022	188,91
19/1/2022	514,17
19/1/2022	588,96
19/1/2022	686,35
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	1.200,00
19/1/2022	130,00
7/12/2021	1.100,00
7/12/2021	1.100,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	500,00
17/12/2021	1.200,00
10/12/2021	92,42
10/12/2021	784,89
10/12/2021	1.123,00
10/12/2021	1.199,99
10/12/2021	1.200,00
20/9/2021	153,21
20/9/2021	350,00
19/10/2021	375,00
19/10/2021	378,00
19/11/2021	600,00
19/11/2021	403,00
7/12/2021	1.000,00
7/12/2021	1.003,67
7/12/2021	1.163,54
7/12/2021	1.200,00
11/10/2021	375,00
30/7/2021	375,00
30/12/2021	747,00
30/12/2021	354,00

9.2. aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.5. considerar grave a conduta de Alexandre Magno de Oliveira Costa para, dessa forma, aplicar-lhe 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;

9.6. informar o conteúdo desta decisão à Procuradoria da República na Bahia, à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2618-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 019.812/2020-5.
Natureza: Monitoramento.
Entidade: Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CONSELHO FEDERAL DE BIBLIOTECONOMIA (CFB). VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DOS ITENS/SUBITENS 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 E 9.4.1.5 DO ACÓRDÃO 1925/2019-PLENÁRIO. NORMATIZAÇÃO DAS

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS ENTRE AS ENTIDADES DO SISTEMA E DOS CONSELHOS FEDERAL E REGIONAIS PARA TERCEIROS. CUMPRIMENTO DOS SUBITENS 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.4. NÃO SE APLICA NESTE MOMENTO A DETERMINAÇÃO DO SUBITEM 9.4.1.5. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB), das determinações constantes dos itens/subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário[47], alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário, prolatado no contexto da auditoria realizada para avaliar diversos aspectos da governança dos conselhos de fiscalização profissional (CFPs).

2. Para contextualizar os exames e as conclusões relativos ao presente monitoramento, reproduzo parte da instrução do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), com os ajustes de forma pertinentes[48]:

> "2. Por meio do referido acórdão, com as alterações introduzidas pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário, que apreciou pedido de reexame, esta Corte deliberou o seguinte:
>
> '9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
>
> 9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:
>
> 9.4.1.1 a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;
>
> 9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;
>
> 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:
>
> 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;
>
> 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;
>
> 9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:
>
> 9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
>
> 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
>
> 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;
>
> 9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

[47] TC 036.608/2016-5.

[48] Peça 13.

9.4.2 avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal;'

3. No caso específico do CFB, o Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário foi comunicado por meio do Ofício 26269/2022-TCU/Seproc (peça 642 do TC-036.608/2016-5), cuja ciência ocorreu no dia 12/6/2022, conforme AR/ECT juntado à peça 650 do TC-036.608/2016-5, tornando oportuno o monitoramento da deliberação, uma vez decorrido prazo superior aos 180 dias fixados por esta Corte.

4. Na análise inicial dos autos (peça 10-12), a unidade técnica propugnou pela realização de diligência junto ao conselho para que apresentasse os documentos/informações pertinentes.

5. A diligência foi promovida por meio do Ofício 24147/2023-TCU/Seproc, de 5/6/2023 (peça 13), sendo apresentados, em atendimento, as informações e documentos que compõem as peças 15-19.

6. Mais recentemente, em razão do tempo decorrido, foram solicitadas informações atualizadas ao CFB, em especial porque o conselho havia informado que normativos que regulariam algumas matérias seriam aprovados em reunião plenária que ocorreria em setembro/2023, sendo apresentados os esclarecimentos juntados à peça 23.

7. Em seguida, a unidade técnica apresentou instrução (peça 25) que analisou, separadamente, o cumprimento do CFB das determinações contidas no item 9.4.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário.

8. A instrução identificou a cobrança de receitas consideradas ilegais e, devido a isso, e em respeito aos comandos contidos na Resolução-TCU 315/2020, mais especificamente em seu art. 14, oportunizou-se comentários dos gestores do conselho acerca das determinações a serem inseridas na proposta de encaminhamento, com vistas a materializar a construção participativa da deliberação, em razão do impacto que eventual determinação de suspender a cobrança dessas receitas poderia causar na gestão do conselho e no equilíbrio de suas contas.

9. A diligência foi promovida por meio do Ofício 18833/2024-TCU/Seproc, de 24/4/2024 (peça 28), sendo apresentado, em atendimento, as informações que compõem a peça 31.

EXAME TÉCNICO

10. Analisa-se, nesta oportunidade, as informações e documentos juntados pelo CFB em atendimento à diligência desta Corte, com vistas a avaliar o cumprimento das demais determinações contidas no item 9.4 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário, além da análise dos comentários dos gestores acerca do item 9.4.5.

11. Por intermédio do Ofício 19ª CFB N. 113/2023, de 29/6/2023 (peça 15), o conselho encaminhou esclarecimentos acerca de cada um dos itens da diligência, acompanhados, conforme o caso, da documentação pertinente, seguindo a ordem apresentada no ofício de diligência, complementando informações por meio do Ofício 19ª CFB N. 001/2024, de 29/2/2024 (peça 23).

(...)

Concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do acórdão)

26. O conselho informou, inicialmente, que uma minuta da resolução havia sido finalizada e seria analisada e aprovada pelo Plenário do Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB) na reunião Plenária de setembro de 2023 (peça 15). Mais recentemente, o conselho esclareceu que a matéria está regulada pela Resolução CFB 253/2022 (peça 22).

27. Acrescenta-se, por oportuno, que o relatório de auditoria da FOC consignou que estava vigente à época a Resolução CFB 82/2007, que estabelecia a possibilidade de realização de empréstimos para os Regionais. Embora essa previsão tenha sido questionada pela equipe, esta Corte, ao apreciar a matéria, considerou regular a transferência de recursos do conselho federal para os regionais, mesmo que a título de empréstimo.

28. Quanto à Resolução CFB 253/2022 (peça 22), trata-se da regulamentação do Programa de Apoio às atividades de Fiscalização dos Conselhos Regionais de Biblioteconomia (PAFIS), com a finalidade de destinar recursos financeiros para projetos de fiscalização do exercício profissional do bibliotecário.

29. Os recursos do PAFIS são constituídos de no máximo 10% dos valores totais das cotas-parte devidas ao CFB pelos Conselhos Regionais e de 100% de contribuições, auxílios, doações e legados recebidos pelo CFB de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, desde que especificamente destinados ao PAFIS.

30. Assim, verifica-se que as possibilidades de repasse de recursos aos conselhos regionais encontram-se devidamente regulamentadas, devendo ser considerada cumprida a determinação.

Concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3 do acórdão)

31. O conselho informa que a matéria está regulamentada pela Resolução CFB nº 253/2022, cuja cópia foi anexada à sua manifestação (peça 22).

32. Esse normativo foi mencionado, também, na transferência de recursos entre conselhos, uma vez que regula, ao mesmo tempo, as duas matérias.

33. No relatório da FOC, esse programa, à época regulamentado pela Resolução CFB 170/2016, foi considerado inadequado, pois se caracterizava como um fundo destinado ao apoio das atividades de fiscalização dos conselhos regionais. Na ocasião, a equipe consignou o seguinte (peça 348 do TC 036.608/2016-5):

> ‘487. Nada obstante, o presente trabalho constatou a criação, no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, de diversos fundos de apoio financeiro, sem amparo legal com o objetivo de suprir eventuais insuficiências de recursos de conselhos regionais, mediante a realização de doações ou subvenções a estas entidades. Conforme demonstrado na tabela abaixo, tais fundos possuem regulamentações específicas que estabelecem, em geral, que seus recursos serão provenientes de aportes do conselho federal e respectivos regionais.’

34. Ocorre que, ao apreciar a matéria, esta Corte considerou regular a transferência de recursos pelos conselhos federais aos regionais, mesmo que a título de empréstimos.

35. Como a regulamentação atual define que a formalização dos repasses deve ocorrer por meio de Termo de Compromisso, passou a se enquadrar na modalidade convênios e congêneres, cuja deliberação desta Corte, conforme Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, consignou que os conselhos deveriam promover a regulamentação com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016 (item 9.4.1.3), de modo a:

> ‘9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;
>
> 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;’

36. Analisando a regulamentação promovida pelo CFB, verifica-se que os conselhos regionais interessados devem elaborar projeto atendendo os requisitos definidos no art. 4º,

critérios definidos no art. 9º, e cumprir as obrigações previstas no art. 12, e os recursos utilizados exclusivamente em despesas de custeio (diárias e passagens) da fiscalização. Essas definições demonstram a aderência do ajuste às finalidades do conselho, a existência de critérios objetivos de elegibilidade bem como o interesse comum das partes.

37. Já a sistemática de acompanhamento da execução e prestação de contas estão definidos, no art. 13 seus parágrafos, demonstrando a aderência do normativo às orientações desta Corte.

Concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do acórdão)

38. O conselho esclareceu, inicialmente, que uma minuta de resolução havia sido finalizada e seria analisada e aprovada pelo Plenário do Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB) na reunião Plenária de setembro de 2023 (peça 15). Mais recentemente, o conselho esclareceu que, após a finalização da minuta, houve requisição da Comissão de divulgação da valorização da Profissão (CDV) que é a área afim, e que a apreciação final deveria ocorrer na plenária de março/24.

39. Em consulta ao portal da entidade, verificou-se que ocorreu a publicação da Resolução CFB Nº 275 de 25 de novembro de 2024 (peça 36), tratando das normas e diretrizes para transferência de recursos por meio da realização de patrocínio. Logo, analisa-se a aderência do subitem 9.4.1.4 à luz dessa nova norma.

40. Na deliberação desta Corte, conforme Acórdão 1.925/2019 – Plenário, foi determinado aos conselhos que regulamentassem a concessão de patrocínio (tem 9.4.1.4), de modo a, entre outros aspectos:

> ‘9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
>
> 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
>
> 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;’

41. Primeiramente, o item 9.4.1.4.1 do Acórdão 1.925/2019 – Plenário encontra correspondência com os artigos 3º e 8º da Resolução CFB Nº 275/2024:

> ‘Art. 3º Considera-se patrocínio a transferência direta de recursos financeiros, às pessoas jurídicas de direito público ou privado, sem fins lucrativos, ou às Organizações da Sociedade Civil (OSC), com o intuito de viabilizar parcialmente, a realização de atividades ou eventos, com contrapartidas por parte da instituição patrocinada, com finalidade de fortalecimento do Sistema CFB/CRB.
>
> Art. 8º Os projetos de entidades que busquem patrocínio ou apoio institucional do CFB devem estar em conformidade com os princípios éticos, científicos e profissionais da Biblioteconomia, com atenção aos seguintes critérios:
>
> I - ter relação direta com a Biblioteconomia como ciência e profissão, ou com os temas correlatos à defesa e garantia dos direitos humanos e do acesso à informação;
>
> II - ter alinhamento com o planejamento estratégico institucional;’

42. Já os itens 9.4.1.4.2 e 9.4.1.4.3 do Acórdão 1.925/2019 – Plenário podem ser considerados atendidos pelo parágrafo 3º do artigo 15, já que os projetos devem apresentar objetivo específico, mensurável e concreto possibilitando, assim, analisar os benefícios esperados antes do patrocínio e avaliar, ao final, os benefícios alcançados:

> ‘CAPÍTULO VII
>
> Da Análise e Aprovação Dos Projetos
>
> Art. 15. Os projetos ou eventos que busquem patrocínio ou apoio no âmbito do CFB devem possuir abrangência regional, nacional ou internacional.
>
> § 3º O projeto de solicitação de patrocínio ou apoio institucional deve apresentar objetivo específico, que seja mensurável e concreto, a fim de verificar o alcance da ação e pertinência da sua concessão.’

43. Finalmente, o item 9.4.1.4.4 é facilmente atendido pelos artigos 3º e 4º:

> ‘CAPÍTULO II
>
> Do Patrocínio e do Apoio Institucional
>
> Art. 3º Considera-se patrocínio a transferência direta de recursos financeiros, às pessoas jurídicas de direito público ou privado, sem fins lucrativos, ou às Organizações da Sociedade Civil (OSC), com o intuito de viabilizar parcialmente, a realização de atividades ou eventos, com contrapartidas por parte da instituição patrocinada, com finalidade de fortalecimento da Sistema CFB/CRB.
>
> Parágrafo único - O patrocínio será realizado por cotas, mediante assinatura de contrato.
>
> Art. 4º Constituem elementos da relação de patrocínio:
>
> IV- contrato de patrocínio: instrumento jurídico para a formalização do patrocínio, no qual o CFB e a instituição patrocinada estabelecem suas obrigações e penalidades, como garantia de transparência e conformidade nas relações de apoio e financiamento de iniciativas.’

44. Assim, entende-se pertinente que a determinação seja considerada cumprida.

Concessão de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do acórdão)

45. O conselho esclarece que a concessão de bolsas de estudo não se aplica ao Sistema CFB/CRBs.

46. Uma vez não são concedidas bolsas de estudo no âmbito do sistema CFB/CRBs, não se aplica a determinação expedida por esta Corte. Acrescenta-se, por oportuno, que não foram identificados achados relacionados à concessão de bolsas de estudo em relação ao CFB no relatório de auditoria da FOC.

(...)

CONCLUSÃO

81. A normatização das verbas indenizatórias no âmbito do sistema CFB/CRBs foi promovida por meio da Resolução CFB nº 268/2024 (peça 32), que dispõe sobre a concessão de diárias, passagens, auxílio locomoção, jeton e auxílio representação.

82. Primeiramente, identificou-se impropriedade na previsão de pagamento do auxílio locomoção, verba indenizatória não prevista na Lei nº 11.000/2004, pois uma das funções da diária e do auxílio representação é justamente indenizar os gastos com locomoção urbana, consoante os itens 9.1.2.1 e 9.1.3.1 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

83. Ademais, apontou-se o pagamento indevido de diárias para deslocamentos dentro da mesma região metropolitana. Por sua vez, foi identificada previsão de pagamento de diárias em deslocamentos a partir do domicílio do beneficiário e não da sede do conselho, ao passo que o Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário define que as diárias são devidas nos deslocamentos a partir da sede da entidade (subitem 9.1.2.1.1), quando se tratar de empregados, e, de forma excepcional, do domicílio do beneficiário, quando se tratar de conselheiro (subitem 9.1.2.1.2).

84. De resto, constatou-se regulação indevida no tocante à meia diária, quando a viagem for custeada por outra instituição.

85. Com relação às demais definições contidas no item 9.1 do Acórdão 1.925/2019 – Plenário, alterado pelo Acórdão 1.237/2022 – Plenário, não foram detectadas inconsistências na regulamentação do CFB.

86. Em razão desses achados, entende-se pertinente considerar parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 9.4.1.1 do Acórdão 1.925/2019, expedindo orientação ao CFB quanto aos ajustes pertinentes.

87. Quanto à concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2) e concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3), foi promovida a regulamentação determinada por esta Corte.

88. No que concerne à concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4), as determinações foram consideradas cumpridas, uma vez que houve regulamentação dos patrocínios através da Resolução CFB Nº 275/2024 em consonância com as determinações do acórdão.

89. No caso das bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5) o conselho esclareceu que a modalidade de concessão não se aplica ao Sistema CFB/CRBs.

90. Em relação ao modelo de estruturação das unidades de auditoria interna no âmbito do respectivo sistema, (subitem 9.4.2), e planejamento, acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais, (subitens 9.4.3 e 9.4.4), foi considera insuficiente a regulamentação ou implementação de medidas promovidas pelo conselho, devendo ser considerada parcialmente cumpridas as determinações e expedida ciência para adoção das medidas pertinentes.

91. Por fim, quanto ao inventário das receitas auferidas no âmbito do sistema CFB/CRBs (subitem 9.4.5), as determinações foram consideradas cumpridas, uma vez que houve adequações pertinentes na regulamentação das taxas cobradas através da Resolução CFB nº 267/24 (peça 35).

92. A fixação de novo prazo para cumprimento determinações, se justifica pelo caráter geral das deliberações ora monitoradas, e pelo tratamento particular para cada sistema (federal/regionais) nesta fase, ocasião em que estão sendo avaliadas as medidas e justificativas apresentadas por cada conselho, e ratificadas ou melhor esclarecidas as medidas a serem adotadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes proposições:

93.1. que sejam consideradas **cumpridas** as determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4, 9.4.1.5 e 9.4.5 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário;

93.2. que sejam consideradas **parcialmente cumpridas** as determinações contidas nos subitens 9.4.1.1, 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, dando ciência ao Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

93.2.1. devem ser promovidos ajustes na Resolução CFB nº 268/2024, de forma a adequá-la às orientações contidas no subitem 9.1 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, atentado para o seguinte:

93.2.1.1. as diárias são devidas para os afastamentos da sede da entidade, quando se tratar de empregados (subitem 9.1.2.1.1) e, de forma excepcional, do domicílio do beneficiário, quando se tratar de conselheiro (subitem 9.1.2.1.2);

93.2.1.2. as diárias não podem ser concedidas por afastamento dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas (subitem 9.1.2.3);

93.2.1.3. não existe amparo legal para pagamento de meia diária no caso em que a viagem for custeada por outra instituição;

93.2.1.4. não existe amparo legal para pagamento de auxílio de locomoção, uma vez que a Lei 11.000/2004 autoriza os conselhos profissionais a normatizarem apenas a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação (subitem 9.1.3);

93.2.2. deve promover a designação formal de responsável para execução das atividades de auditoria interna previstas artigos 89, parágrafo 4º, e 90 inciso III, da Resolução CFB 179/2017;

93.2.3. deve promover, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional; bem como o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais (subitens 9.4.3 e 9.4.4);

93.3. que seja expedida determinação ao Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB), que informe a esta Corte, no prazo de 90 dias, as providências adotadas para implementação das medidas corretivas pertinentes.”

É o relatório.

Voto

Em exame, monitoramento realizado para verificar o cumprimento, pelo Conselho Federal de Biblioteconomia, das determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário[49].

2. A deliberação decorreu de auditoria que avaliou a atuação dos conselhos de fiscalização profissional sob diversos aspectos, com o objetivo de traçar um panorama dessa atuação, consolidar e uniformizar entendimentos e examinar a conformidade das despesas referentes a verbas indenizatórias (diárias, *jetons* e auxílios de representação), das transferências de recursos para terceiros (convênios, patrocínios e bolsas de estudo) e das transferências de recursos entre conselhos com as normas aplicáveis e a jurisprudência deste Tribunal.

3. O acórdão monitorado firmou entendimentos sobre essas matérias e determinou aos conselhos federais que disciplinassem, no âmbito dos respectivos sistemas, a concessão e o controle das verbas indenizatórias, bem como a realização e o controle das transferências de recursos, nos seguintes termos:

> "(...) 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
>
> 9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:
>
> 9.4.1.1. a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;
>
> 9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;
>
> 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:
>
> 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;
>
> 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;
>
> 9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:
>
> 9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
>
> 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
>
> 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;
>
> 9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;
>
> (...)" (Não grifado no original).

4. O monitoramento das deliberações constantes do acórdão 1925/2019-Plenário tem sido realizado em diferentes processos.

5. A então Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital

[49] TC 036.608/2016-5.

do Estado autuou um processo consolidador de monitoramento relativo às verbas indenizatórias (diárias, auxílio de representação e *jetons*), abrangendo todos os conselhos federais[50], bem como processos específicos para cada conselho federal, destinados ao exame dos demais temas.

6. Com o objetivo de uniformizar as análises, obter uma visão transversal dos achados e conferir tratamento conjunto às questões relevantes relacionadas aos temas específicos examinados na auditoria, determinei a constituição de outros processos consolidadores, conforme indicado na tabela a seguir:

Processo TC	Item da deliberação	Temas monitorados
008.329/2025-7	9.4.1.1	Normatização de verbas de jetons
008.347/2025-5	9.4.1.1	Normatização de verbas de representação
008.350/2025-6	9.4.1.1	Normatização verbas de diárias
002.213/2026-5	9.4.5	Inventário das receitas auferidas
002.214/2026-1	9.4.2	Avaliação do modelo de estruturação da unidade de auditoria interna
	9.4.3	Estabelecimento de procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional
	9.4.4	Realização de acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais

7. Desse modo, o escopo deste processo compreende a verificação do cumprimento das determinações relativas aos temas remanescentes, isto é, àqueles não abrangidos por processos consolidadores: a regulamentação das transferências de recursos entre conselhos, dos repasses efetuados por meio de convênios e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo. O exame fundamenta-se na instrução da AudGestãoInovação e nas análises realizadas por este gabinete.

Breve contexto das determinações monitoradas

8. Inicialmente, apresento uma breve síntese das constatações da auditoria que fundamentaram as determinações sob exame.

9. Os temas objeto deste monitoramento foram abordados no voto condutor do acórdão 1925/2019-Plenário, nos blocos denominados "Trânsito de recursos financeiros entre conselhos"[51] e "Transferências para terceiros"[52].

10. Quanto ao primeiro tema, examinou-se o trânsito de recursos financeiros entre conselhos integrantes de um mesmo sistema, sob as formas de cota-parte, doações, subvenções e empréstimos. Naquela oportunidade, constatou-se que, embora a maior parte dos sistemas (24 dos 28 examinados) apresentasse resultado global superavitário, existiam desequilíbrios orçamentários internos, caracterizados pela coexistência de entidades regionais deficitárias e superavitárias. Essa circunstância ensejava a realização de transferências de recursos entre os conselhos, sob diferentes modalidades.

11. Muitos sistemas instituíram fundos compostos, em regra, por recursos aportados por todos os conselhos, destinados a fornecer apoio ou socorro financeiro aos regionais que enfrentassem dificuldades operacionais ou administrativas suscetíveis a comprometer o cumprimento de suas atribuições institucionais.

---

[50] TC 037.034/2023-5.

[51] Bloco VI – Trânsito de recursos financeiros entre conselhos (replicado na peça 3, p. 29-31).

[52] Bloco VIII – Transferência para terceiros (replicado na peça 3, p. 35).

12. Outra modalidade frequentemente utilizada consistia na concessão de empréstimos pelos conselhos federais aos respectivos conselhos regionais, para financiar tanto despesas de capital quanto despesas correntes, com o propósito de promover a equalização financeira entre as entidades do sistema.

13. Especificamente quanto aos empréstimos, o Plenário desta Corte, no acórdão 1925/2019, firmou o entendimento de que "é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras".

14. No que se refere às transferências de recursos para terceiros, constatou-se, em muitos casos, a inexistência de normas que disciplinassem a celebração de convênios, bem como a formalização desses ajustes sem vinculação com as atividades finalísticas dos respectivos conselhos ou sem a definição de critérios essenciais à sua adequada formalização, execução e prestação de contas.

15. De modo semelhante, constatou-se a inexistência de normas que disciplinassem a concessão de patrocínios e de bolsas de estudo, bem como as transferências de recursos financeiros a terceiros para apoio à realização de eventos. Verificou-se, ainda, a efetivação de repasses dessa natureza sem vinculação com as finalidades institucionais dos respectivos conselhos.

Normatização de transferências de recursos entre conselhos do mesmo sistema[53]

16. A AudGestãoInovação examinou o cumprimento da determinação referente às transferências de recursos entre conselhos, constante no subitem 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário[54], a fim de verificar a existência de regulamentação que estabelecesse critérios objetivos para essas operações.

17. O CFB informou[55] que a matéria está regulamentada pela resolução CFB 253/2022[56], que trata da regulamentação do Programa de Apoio às Atividades de Fiscalização dos Conselhos Regionais de Biblioteconomia (PAFIS), destinado ao financiamento de projetos de fiscalização do exercício profissional do bibliotecário.

18. Ao analisar a resolução encaminhada, a unidade instrutiva destacou que:

> "Os recursos do PAFIS são constituídos de no máximo 10% dos valores totais das cotas-parte devidas ao CFB pelos Conselhos Regionais e de 100% de contribuições, auxílios, doações e legados recebidos pelo CFB de quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, desde que especificamente destinados ao PAFIS" e concluiu que "as possibilidades de repasse de recursos aos conselhos regionais encontram-se devidamente regulamentadas, devendo ser considerada cumprida a determinação".

19. Observa-se que o normativo estabelece a fonte de recursos[57], o procedimento para solicitação[58] e os critérios de avaliação e seleção[59], de modo que se mostra aderente ao que foi determinado por esta Corte.

---

[53] Subitem 9.4.1.2 do acórdão.

[54] "9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;"

[55] Peça 23.

[56] Peça 22.

[57] Capítulo I – Dos Recursos Financeiros do Programa – peça 22, p. 1.

[58] Capítulo II – Do procedimento de solicitação do Pafis – peça 22, p. 1-2.

[59] Capítulo IV – Da avaliação e seleção – peça 22, p. 3.

20. A unidade instrutiva acrescentou que "o relatório de auditoria da FOC consignou que estava vigente à época a Resolução CFB 82/2007, que estabelecia a possibilidade de realização de empréstimos para os Regionais".

21. Em documentação complementar[60], o CFB informou que a referida resolução foi revogada pela resolução CFB 273/2024[61], que dispõe sobre critérios para a concessão de empréstimos aos conselhos regionais de biblioteconomia e, em caráter excepcional, para a doação de recursos financeiros.

22. Esse normativo estabelece os requisitos e procedimentos para a concessão dos empréstimos, bem como os respectivos limites de valores[62].

23. Dessa forma, corroboro o entendimento da unidade instrutiva de que a determinação constante do subitem 9.4.1.2 foi cumprida.

Concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres[63]

24. O conselho informa que a matéria está regulamentada pela resolução CFB 253/2022, cuja cópia foi anexada à sua manifestação[64].

25. Esse normativo também foi mencionado no exame das transferências de recursos entre conselhos, uma vez que e regulamenta o Programa de Apoio às Atividades de Fiscalização dos Conselhos Regionais de Biblioteconomia (PAFIS) e estabelece, no art. 10, que a "concessão dos recursos financeiros será oficializada mediante assinatura de Termo de Compromisso entre o CFB e o CRB beneficiado".

26. A unidade instrutiva destacou que tal ajuste se enquadra "na modalidade convênios e congêneres, cuja deliberação desta Corte, conforme Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, consignou que os conselhos deveriam promover a regulamentação com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016 (item 9.4.1.3)".

27. Transcrevo trecho do exame realizado pela unidade instrutiva, que concluiu pela aderência do normativo às orientações desta Corte:

> "36. Analisando a regulamentação promovida pelo CFB, verifica-se que os conselhos regionais interessados devem elaborar projeto atendendo os requisitos definidos no art. 4º, critérios definidos no art. 9º, e cumprir as obrigações previstas no art. 12, e os recursos utilizados exclusivamente em despesas de custeio (diárias e passagens) da fiscalização. Essas definições demonstram a aderência do ajuste às finalidades do conselho, a existência de critérios objetivos de elegibilidade bem como o interesse comum das partes.
>
> 37. Já a sistemática de acompanhamento da execução e prestação de contas estão definidos, no art. 13 seus parágrafos, demonstrando a aderência do normativo às orientações desta Corte."

28. Em resposta à diligência realizada por minha assessoria, o CFB esclareceu que "em relação ao item 9.4.1.3 não há previsão para realização de convênios com entidades externas, somente no

---

[60] Resposta à diligência – peça 40.

[61] Peça 41.

[62] Arts. 1º a 4º (peça 41).

[63] Subitem 9.4.1.3 do acórdão.

[64] Peça 22.

âmbito do Sistema CFB/CRB"[65].

29. Considerando que a resolução CFB 253/2022 atende aos requisitos previstos no subitem 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário, acolho a proposta da unidade instrutiva e considero cumprida a determinação.

Concessão de patrocínio[66]

30. Em resposta inicial à diligência[67], o CFB esclareceu que existia minuta de resolução sobre a matéria, ainda sem aprovação do plenário da entidade.

31. Em consulta ao portal da entidade na internet, a AudGestãoInovação verificou a publicação da resolução CFB 275/2024[68], que dispõe sobre normas e diretrizes para a transferência de recursos por meio de patrocínio, e analisou a aderência desse normativo aos requisitos definidos no subitem 9.4.1.4.

32. Por meio do acórdão 1925/2019-Plenário, festa Corte determinou aos conselhos que regulamentassem a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

> "9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
> 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
> 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
> 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;"

33. A unidade instrutiva propôs considerar cumprida a determinação, destacando que:

a) o item 9.4.1.4.1 encontra correspondência com os arts. 3º e 8º da resolução CFB 75/2024[69];

b) os itens 9.4.1.4.2 e 9.4.1.4.3 podem ser considerados atendidos pelo § 3º do art. 15[70], uma vez que os projetos devem apresentar objetivo específico, mensurável e concreto, o que possibilita a análise dos benefícios esperados antes de sua concessão e a avaliação, ao final, dos benefícios alcançados; e

---

[65] Peça 40.

[66] Subitem 9.4.1.4 do acórdão.

[67] Peça 15.

[68] Peça 36.

[69] "Art. 3º Considera-se patrocínio a transferência direta de recursos financeiros, às pessoas jurídicas de direito público ou privado, sem fins lucrativos, ou às Organizações da Sociedade Civil (OSC), com o intuito de viabilizar parcialmente, a realização de atividades ou eventos, com contrapartidas por parte da instituição patrocinada, com finalidade de fortalecimento do Sistema CFB/CRB."

"Art. 8º Os projetos de entidades que busquem patrocínio ou apoio institucional do CFB devem estar em conformidade com os princípios éticos, científicos e profissionais da Biblioteconomia, com atenção aos seguintes critérios: I - ter relação direta com a Biblioteconomia como ciência e profissão, ou com os temas correlatos à defesa e garantia dos direitos humanos e do acesso à informação; II - ter alinhamento com o planejamento estratégico institucional"

[70] "Da Análise e Aprovação Dos Projetos

Art. 15. Os projetos ou eventos que busquem patrocínio ou apoio no âmbito do CFB devem possuir abrangência regional, nacional ou internacional.

§ 3º O projeto de solicitação de patrocínio ou apoio institucional deve apresentar objetivo específico, que seja mensurável e concreto, a fim de verificar o alcance da ação e pertinência da sua concessão".

c) o item 9.4.1.4.4 é atendido pelos arts. 3º e 4º[71].

34. Em complemento, observo que o parágrafo único da resolução dispõe que o normativo se aplica, "no que couber, aos Conselhos Regionais de Biblioteconomia".

35. Portanto, verifica-se que a resolução CFB 275/2024 contempla os requisitos previstos no subitem 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário, razão pela qual acolho a proposta da unidade instrutiva e considero cumprida a determinação.

Concessão de bolsas de estudo[72]

36. O CFB esclareceu que a concessão de bolsas de estudo não se aplica ao Sistema CFB/CRBs[73].

37. A unidade instrutiva acrescentou que "não foram identificados achados relacionados à concessão de bolsas de estudo em relação ao CFB no relatório de auditoria da FOC".

38. Assim, não há, neste momento, medida a ser adotada para verificar o cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário.

***

39. Nesse contexto, acolho a proposta da unidade instrutiva e concluo que:

a) foram cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário, em razão da edição das resoluções CFB 253/2022, 273/2024 e 275/2024; e

b) não há, no momento, medida a ser adotada quanto à determinação constante do subitem 9.4.1.5 ao Sistema CFB/CRBs, uma vez que, conforme informado pelo CFB, os conselhos do sistema não concedem bolsas de estudo.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2620/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.812/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Conselho Federal de Biblioteconomia.

---

[71] "Art. 4º Constituem elementos da relação de patrocínio: IV- contrato de patrocínio: instrumento jurídico para a formalização do patrocínio, no qual o CFB e a instituição patrocinada estabelecem suas obrigações e penalidades, como garantia de transparência e conformidade nas relações de apoio e financiamento de iniciativas".

[72] Subitem 9.4.1.5 do acórdão.

[73] Peça 15.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Biblioteconomia, das determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativas à regulamentação das transferências de recursos entre o conselho federal e os conselhos regionais, das transferências de recursos a terceiros, da celebração de convênios e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar que não há, neste momento, medida a ser adotada quanto à determinação constante do subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário ao sistema CFB/CRBs;

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

9.4. encerrar e arquivar o processo.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2620-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 019.852/2020-7.
Natureza: Monitoramento.
Entidade: Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas (Conferp).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CONSELHO FEDERAL DE PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES PÚBLICAS (Conferp). VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONSTANTES DOS ITENS/SUBITENS 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 E 9.4.1.5 DO ACÓRDÃO 1925/2019-PLENÁRIO. NORMATIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS ENTRE AS ENTIDADES DO SISTEMA E DOS CONSELHOS FEDERAL E REGIONAIS PARA TERCEIROS. CUMPRIMENTO DE TODOS OS ITENS MONITORADOS. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas (Conferp), das determinações constantes dos itens/subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário[74], alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário, prolatado no contexto da auditoria realizada para avaliar diversos aspectos da governança dos conselhos de fiscalização profissional (CFPs).

2. Para contextualizar os exames e conclusões relativos ao presente monitoramento, reproduzo parte da instrução do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), que obteve anuência do titular da unidade, com os ajustes de forma pertinentes[75]:

> "2. Por meio do referido acórdão, com as alterações introduzidas pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário, que apreciou pedido de reexame, esta Corte deliberou o seguinte:
>
> '9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
>
> 9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:
>
> 9.4.1.1 a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;
>
> 9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;
>
> 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:
>
> 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;
>
> 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;
>
> 9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:
>
> 9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
>
> 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
>
> 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;
>
> 9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo

[74] TC 036.608/2016-5.

[75] Peça 13.

seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

9.4.2 avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal'.

3. Este Tribunal realizou diligência ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas (Conferp) para solicitar informações atualizadas sobre as medidas adotadas (peça 13).

4. Da análise da resposta (peças 15-16), ao analisar as informações referentes ao cumprimento do subitem 9.4.5 do acórdão, por meio do qual o Tribunal determinou ao Conferp inventariar as receitas auferidas no âmbito do respectivo sistema, foram identificadas irregularidades que ensejariam determinação corretiva.

5. Em vista disso, verificou-se a necessidade de facultar à entidade, com base no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, a oportunidade de apresentar comentários acerca da proposta de encaminhamento referente ao subitem 9.4.5 do acórdão (peças 18-21), os quais foram juntados aos autos (peça 24).

6. Sendo assim, procede-se à análise conclusiva do mérito deste processo, fazendo-se nesta instrução as análises remanescentes dos demais subitens do acórdão, uma vez que na instrução anterior foi realizada a análise somente do subitem 9.4.5 do acórdão pelas razões relatadas acima.

EXAME TÉCNICO

Normas sobre concessão de diária, auxílio de representação e jetom (subitem 9.4.1.1)

7. Em relação ao subitem 9.4.1.1 do acórdão, o Conferp informou que não há concessão de diária, auxílio de representação nem jetom no âmbito do respectivo sistema (peça 15, p. 1-2).

8. Cabe destacar que o relatório da FOC (TC 036.608/2016-5, peça 348, p. 114-139) não registrou achados específicos sobre verbas indenizatórias com relação ao Conferp.

9. Em vista disso, cabe dar ciência ao Conferp de que, caso pretenda autorizar o pagamento de indenizações, deverá primeiramente regulamentar a matéria no âmbito do sistema Conferp/Conrerps, de acordo com a determinação do subitem 9.4.1.1 do acórdão, abrangendo aquelas realizadas pelos Conrerps, se houver, ou vedar expressamente tais concessões, se for o caso.

Concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do acórdão)

10. Em relação ao subitem 9.4.1.2, o Conferp mencionou parecer (peça 16) sobre a legalidade da concessão de empréstimos entre conselhos, mas não informou se normatizou a matéria (peça 15, p. 2-3).

11. Em vista disso, cabe dar ciência ao Conferp de que a determinação do subitem 9.4.1.2 do acórdão se refere à regulamentação da concessão de transferências de recursos no âmbito do sistema Conferp/Conrerps, de modo que a disciplina da matéria deve abranger aquelas concedidas pelos Conrerps, se houver, ou vedar expressamente tais concessões, se for o caso.

Concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3 do acórdão), de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do acórdão) e de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do acórdão)

12. Em relação aos subitens 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão, o Conferp informou que não há celebração de convênio, concessão de patrocínios nem bolsas de estudo no sistema (peça 15, p. 3-4).

13. Em vista disso, cabe dar ciência ao Conferp de que caso pretenda autorizar a concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres, de patrocínios ou bolsas de estudo no âmbito do respectivo sistema, deverá primeiramente normatizar essas matérias de acordo com os subitens 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, observando que a regulamentação deverá abranger, se for o caso, aquelas concedidas pelos conselhos regionais.

Modelo de estruturação da unidade de auditoria interna no âmbito do respectivo sistema (subitem 9.4.2 do acórdão)

14. Em relação ao subitem 9.4.2 do acórdão, o Conferp informou que não possui nem avaliou um modelo de estruturação de auditoria interna para o respectivo sistema (peça 15, p. 4).

15. Cabe destacar que, consoante tal determinação, compete ao Conselho Federal avaliar o modelo mais adequado para a estruturação da unidade de auditoria interna do respectivo sistema, abrangendo a sua atuação junto aos conselhos regionais, com fundamento nas disposições do art. 24 da Lei 10.180/2001 e do parágrafo único do art. 14 do Decreto 3.591/2000:

> 'Lei 10.180/2001
>
> Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;
>
> II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
>
> III - avaliar a execução dos orçamentos da União;
>
> IV - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
>
> V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
>
> VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;
>
> VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;
>
> VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
>
> IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;
>
> X - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;
>
> XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.
>
> Decreto 3.591/2000
>
> Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

> Parágrafo único. No caso em que a demanda não justificar a estruturação de uma unidade de auditoria interna, deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno.'

16. Além disso, o Conselho Federal deve observar os seguintes aspectos relacionados à normatização das atividades de controle interno ou unidade de auditoria interna definidos no Acórdão 1.481/2012-TCU-Plenário:

> '9.4.1. posicionamento do órgão/unidade de controle interno na organização;
>
> 9.4.2. autoridade do órgão/unidade de controle interno na organização, incluindo:
>
> 9.4.2.1. autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias;
>
> 9.4.2.2. obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas pelo órgão/unidade de controle interno, de forma tempestiva e completa;
>
> 9.4.2.3. possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;
>
> 9.4.3. âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;
>
> 9.4.4. natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna que o órgão/unidade de controle interno preste à organização;
>
> 9.4.5. participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar co-gestão e por isso prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria;
>
> 9.4.6. estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções;'

17. Uma vez que o Confere não cumpriu a determinação o subitem 9.4.2 do acórdão, cabe fixar novo prazo para a entidade avaliar o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, o que implica abranger os Conrerps, devendo ser informado que o descumprimento de determinação do Tribunal sujeita os responsáveis ao pagamento da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992.

Planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional (subitem 9.4.3 do acórdão) e Acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais (subitem 9.4.4 do acórdão)

18. Em relação aos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do acórdão, a entidade informou que as atividades de fiscalização são realizadas de maneira independente pelos conselhos regionais, com base na Resolução Normativa 46/2002, sem contar com a coordenação, acompanhamento nem supervisão do Conferp (peça 15, p. 4).

19. Ocorre que este Tribunal determinou aos conselhos federais de fiscalização profissional, por meio dos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, a adoção de medidas para aperfeiçoar o planejamento, acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização realizadas pelos conselhos regionais.

20. Em vista disso, cabe fixar novo prazo para o Conferp demonstrar o cumprimento dessas determinações, devendo ser informado que o descumprimento de determinação do Tribunal sujeita os responsáveis ao pagamento da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992.

Inventário das receitas auferidas no âmbito do respectivo sistema (subitem 9.4.5 do acórdão)

Análise preliminar apresentada para comentários dos gestores:

21. Em relação ao subitem 9.4.5 do acórdão, o Conferp não realizou o inventário das receitas e apenas informou que exige anuidades e as seguintes taxas, com base na Resolução Normativa 116/2022 c/c Portaria 203/2022: inscrição de pessoa física e de pessoa jurídica, emissão de carteira de identidade profissional, certificado de registro, certificado de responsabilidade técnica e certidões (peça 15, p. 4).

22. Cabe destacar que o Conferp manteve, para o exercício de 2024, por meio da Resolução 119/2023, os valores e as condições de cobranças previstos na Resolução Normativa 116/2022.

23. Ocorre que a Lei 12.514/2011 definiu as seguintes hipóteses de cobrança pelos conselhos:

> 'Art. 4º Os Conselhos cobrarão:
>
> I - multas por violação da ética, conforme disposto na legislação;
>
> II - anuidades; e
>
> III - outras obrigações definidas em lei especial."

24. E o Decreto-lei 860/1969 não atribuiu ao Conferp a competência para fixar taxas, mas sim contribuições e emolumentos:

> "Art. 2º O Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, com sede em Brasília, Distrito Federal, terá por finalidade:
>
> (...)
>
> h) fixar as contribuições e emolumentos devidos pelos profissionais de Relações Públicas e pessoas jurídicas que se dediquem profissionalmente à atividade de Relações Públicas;
>
> (...)
>
> j) fixar contribuições;'

25. Cabe destacar que a determinação de inventariar receitas foi motivada pela constatação de cobranças ilegais de taxas e emolumentos pelos conselhos de fiscalização profissional, conforme excerto do voto condutor do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário:

> '135. A par de tal constatação, é adequada a proposta da unidade instrutiva de dar ciência aos conselhos federais sobre a ilegalidade da cobrança de taxas e emolumentos cujos elementos não estejam previstos em lei, contrariando o princípio da tipicidade tributária.
>
> 136. Os CFP podem, ao teor do art. 4º, III, da Lei 12.514/2011, cobrar por outras obrigações estipuladas em leis especiais, desde que relacionadas as suas atribuições legais. Com efeito, muitas leis de criação já mencionavam a possibilidade de obtenção de rendas eventuais[49], fato que não lhes autoriza, contudo, a instituírem taxas ou contribuições de caráter obrigatório ou imprescindíveis ao exercício da profissão, pois tributos só podem ser criados por lei, obedecido o princípio da tipicidade tributária.
>
> 137. As receitas eventuais, referidas em algumas das leis criadoras de conselhos, só podem ser entendidas como provenientes de pagamentos voluntários ou facultativos (que não constituam pré- requisito ao exercício profissional). Podem advir, por exemplo, de doações ou pagamentos por serviços não definidos legalmente como fatos geradores de taxas.
>
> 138. É pertinente, assim, determinar aos conselhos federais que inventariem as receitas auferidas no âmbito dos seus respectivos sistemas, de modo a especificar seus valores, indicando, ainda, as respectivas bases legais para as receitas tributárias. Já quanto às receitas não-tributárias, devem ser descritos os fatos que lhes deram origem e demonstrada a facultatividade de pagamento.'

26. A determinação do subitem 9.4.5 do acórdão buscou, portanto, inventariar as receitas auferidas pelos conselhos de fiscalização profissional, com a identificação do fundamento jurídico de cada cobrança, dando tratamento distinto às tributárias e não tributárias.

27. Isto é, as tributárias devem ter previsão legal e podem ser exigidas compulsoriamente, enquanto as não tributárias prescindem de autorização legal, mas só podem ser cobradas facultativamente.

28. A tipicidade é corolário do princípio da legalidade, estabelecido no inciso I do art. 150 c/c inciso II do art. 5º, ambos da Constituição Federal, que determina a necessidade de edição de lei para instituir ou majorar tributos, e porque o próprio princípio da tipicidade tributária impede a utilização de conceitos abertos, vagos ou indeterminados para a criação de tributos, veda a tributação por analogia e destina-se a garantir a previsibilidade e a determinabilidade dos elementos essenciais dos tributos, a fim de garantir a segurança jurídica do contribuinte.

29. Sendo assim, quanto às receitas auferidas no âmbito do sistema Conferp/Conrerps, com base na Resolução Normativa 116/2022 c/c Portaria 203/2022, verifica-se que as taxas de inscrição de pessoa física e de pessoa jurídica possuem o mesmo fato gerador da anuidade, nos termos do art. 5º da Lei 12.514/2011: "o fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício". Além disso, essas taxas bem como aquelas de emissão de carteira de identidade profissional e de certificado de registro ostentam caráter obrigatório, porque são condicionantes para o exercício e identificação profissional. Assim, em razão da ausência de previsão legal e de fato gerador próprio e distinto da anuidade, tais cobranças devem ser consideradas indevidas.

30. Quanto ao certificado de responsabilidade técnica, verifica-se que o Conferp também inovou indevidamente o ordenamento jurídico, sem autorização legal, na medida em que estendeu aos profissionais de relações públicas uma exigência prevista na Lei 6.496/1997 relativamente aos serviços de engenharia, arquitetura e agronomia.

31. Quanto à taxa de emissão de certidões, trata-se, em verdade, da fixação de preço e da cobrança por serviços solicitados voluntariamente pelos profissionais inscritos, e decorrentes das atribuições inerentes da entidade, os quais somente podem ser cobrados desde que sejam descritos os fatos que lhes deram origem e demonstrada a facultatividade de pagamento, cuja eventual inadimplência não pode constituir óbice ao exercício profissional.

32. A propósito, nem mesmo a inadimplência de anuidades pode impedir o exercício profissional, conforme a seguinte tese de repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal:

> 'É inconstitucional a suspensão realizada por conselho de fiscalização profissional do exercício laboral de seus inscritos por inadimplência de anuidades, pois a medida consiste em sanção política em matéria tributária. (RE 647.885, Relator: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 27/4/2020, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJE - 123 divulg. 18/5/2020 public. 19/5/2020).'

33. Cabe destacar que, por meio do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, além da determinação do subitem 9.4.5, este Tribunal deu ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional e informou a outros órgãos acerca da situação encontrada:

> '9.7. dar ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional que:
>
> 9.7.1. a imposição de prestação pecuniária compulsória, sem expressa previsão em lei, contraria o princípio da tipicidade tributária;
>
> (...)
>
> 9.8. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia e ao Congresso Nacional que:
>
> 9.8.4. algumas taxas têm sido instituídas pelos conselhos de fiscalização profissional sem amparo legal (item 6.1, "b", do relatório e item V.2 do voto);'

34. O Conferp não realizou o inventário das receitas nem identificou o fundamento legal das taxas e emolumentos cobrados no respectivo sistema, ao invés disso, limitou-se a mencionar os normativos que regulamentam internamente a matéria. Ou seja, o Conferp foi devidamente cientificado da referida ilegalidade e recebeu determinação para inventariar receitas a fim de identificar a cobrança de taxas sem previsão legal, e suspender tais cobranças, mas assim não o fez, submetendo seus profissionais a cobranças ilegais.

35. Portanto, devem ser consideradas ilegais as cobranças das taxas de inscrição de pessoa física e jurídica, de emissão de carteira de identidade profissional, de certificados de registro, de responsabilidade técnica, previstas na Resolução Normativa 116/2022 e na Portaria 203/2022, mas não autorizadas no Decreto-lei 860/1969 e na Lei 12.514/2011, cuja consequência jurídica é a fixação de prazo para o exato cumprimento da lei, com fundamento no art. 251 do RI/TCU.

Proposta preliminar apresentada para comentários dos gestores:

Proposta: que seja fixado o prazo de 15 (quinze) dias ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, com fundamento no art. 251 do RI/TCU, para:

a) suspender as cobranças das taxas de inscrição de pessoa física e jurídica, de emissão de carteira de identidade profissional, de certificados de registro e de responsabilidade técnica, previstas na Resolução Normativa 116/2022 e na Portaria 203/2022, mas não autorizadas no Decreto-lei 860/1969 e na Lei 12.514/2011 (referente aos subitens 9.4.5 e 9.7.1 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário);

b) manter a cobrança da taxa de emissão de certidões, prevista na Resolução Normativa 116/2022 e na Portaria 203/2022, desde que sejam descritos os fatos que lhes deram origem e demonstrada a facultatividade de pagamento (referente ao subitem 9.4.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário).

Comentários dos gestores:

36. O Conferp alegou que a cobrança dos emolumentos seria prevista nas disposições da alínea *h* do art. 2º do Decreto-lei 860/1969 (peça 2, p. 1).

37. Mais especificamente em relação às taxas de inscrição de pessoa física e jurídica, o Conferp alegou que as cobranças estariam baseadas nas disposições da alínea *c* do art. 3º do Decreto-lei 860/1969. E, quanto às taxas de emissão de carteira de identidade profissional e de certificados de registro de pessoa jurídica, haveria disposições expressas nas alíneas *e* e *f* do art. 3º do referido decreto-lei (peça 2, p. 1).

38. Eis os dispositivos mencionados:

> 'Art. 2º O Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, com sede em Brasília, Distrito Federal, terá por finalidade:
>
> (...)
>
> h) fixar as contribuições e emolumentos devidos pelos profissionais de Relações Públicas e pessoas jurídicas que se dediquem profissionalmente à atividade de Relações Públicas;
>
> (...)
>
> Art. 3º Os Conselhos Regionais, com sede nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal, terão por finalidade:
>
> (...)
>
> e) expedir as carteiras profissionais indispensáveis ao exercício da profissão, as quais terão fé pública em todo o território nacional;
>
> f) expedir certificados de registro de entidades que se dediquem profissionalmente à atividade de Relações Públicas;'

39. Ocorre que as disposições da alínea *h* do art. 2º do Decreto-lei 860/1969 são genéricas e não ostentam a aptidão jurídica necessária e suficiente para fundamentar a cobrança das taxas e emolumentos fixados diretamente pela Resolução Normativa 116/2022 c/c Portaria 203/2022, em razão da ausência dos requisitos legais exigidos para justificar a criação da obrigação tributária.

40. E as disposições das alíneas *e* e *f* do art. 3º do referido Decreto-lei 860/1969, em verdade, estabeleceram apenas a competência dos conselhos regionais para expedir as carteiras profissionais e os certificados de registro, mas não criaram obrigações tributárias de pagar taxas nem emolumentos.

41. Nesse mesmo sentido, o legislador federal estabeleceu para a pessoa jurídica o dever legal de se registrar no conselho regional, mas não instituiu obrigação tributária de pagar taxa pelo registro, conforme o art. 9º do Decreto-lei 860/1969:

> 'Art. 9º Serão obrigatoriamente registrados nos Conselhos Regionais as empresas, entidades e escritórios que se dediquem profissionalmente à atividade de Relações Públicas, nos termos da Lei 5.377, de 11 de dezembro de 1967 e de seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 63.283, de 26 de setembro de 1968.'

42. Da análise dos comentários dos gestores, conclui-se que as propostas de determinação devem ser mantidas, uma vez que as taxas e emolumentos fixados diretamente pelo Conferp violam os princípios da legalidade e da tipicidade tributárias.

CONCLUSÃO

43. O Conferp deu cumprimento às determinações dos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

44. Já em relação aos subitens 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do acórdão, conclui-se pela necessidade de adotar as medidas propostas a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário e em cumprimento as dos subitens 9.4.2, 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do acórdão;

b) fixar prazo de 15 (quinze) dias ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, com fundamento no art. 251 do RI/TCU, para:

b.1) suspender as cobranças das taxas de inscrição de pessoa física e jurídica, de emissão de carteira de identidade profissional, de certificados de registro e de responsabilidade técnica, fixadas na Resolução Normativa 116/2022 c/c Portaria 203/2022, em razão da ausência de previsão legal específica e de fato gerador próprio e distinto da anuidade, a fim de cumprir o princípio da legalidade tributária, estabelecido no inciso I do art. 150 da Constituição Federal, e da tipicidade tributária, previsto no art. 97 da Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (referente aos subitens 9.4.5 e 9.7.1 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário);

b.2) tornar facultativo o pagamento pelo serviço de emissão de certidões, previsto na Resolução Normativa 116/2022 c/c Portaria 203/2022, devendo informar aos profissionais registrados os fatos que dão origem às respectivas cobranças e a facultatividade do pagamento, uma vez que não se trata de obrigação tributária instituída pelo legislador federal, a fim de cumprir o princípio da legalidade tributária, estabelecido no inciso I do art. 150 da Constituição Federal, e da tipicidade tributária, previsto no art. 97 da Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (referente aos subitens 9.4.5 e 9.7.1 do acórdão);

c) fixar prazo de 90 (noventa) dias ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas para regulamentar as questões abaixo, a fim dar cumprimento integral às determinações do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário:

c.1) estruturar a unidade de auditoria interna do respectivo sistema, abrangendo a sua atuação junto aos conselhos regionais, com fundamento nas disposições do art. 24 da Lei 10.180/2001 e do parágrafo único do art. 14 do Decreto 3.591/2000 (referente ao subitem 9.4.2 do acórdão);

c.2) estabelecer o planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional, em conjunto com os conselhos regionais, bem como demonstrar o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização realizadas pelos conselhos regionais (referente aos subitens 9.4.3 e 9.4.4 do acórdão);

d) dar ciência ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, com base no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que caso pretenda autorizar o pagamento de indenizações ou a concessão de transferências de recursos entre conselhos, de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres, de patrocínio ou de bolsas de estudo no âmbito do respectivo sistema, deverá primeiramente normatizar essas matérias de acordo com os subitens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, respectivamente, observando que a regulamentação deverá abranger, se for o caso, aquelas concedidas pelos conselhos regionais;

e) informar ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas que o descumprimento de determinação do Tribunal sujeita os responsáveis ao pagamento da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992."

É o relatório.

Voto

Em exame, monitoramento realizado para verificar se o Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas cumpriu as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, com as alterações promovidas pelo acórdão 1237/2022-Plenário[76].

2. A deliberação decorreu de auditoria que avaliou a atuação dos conselhos de fiscalização profissional sob diversos aspectos, com o objetivo de traçar um panorama dessa atuação, consolidar e uniformizar entendimentos e examinar a conformidade das despesas referentes a verbas indenizatórias (diárias, *jetons* e auxílios de representação), das transferências de recursos para terceiros (convênios, patrocínios e bolsas de estudo) e das transferências de recursos entre conselhos com as normas aplicáveis e a jurisprudência deste Tribunal.

3. O acórdão monitorado firmou entendimentos sobre essas matérias e determinou aos conselhos federais que disciplinassem, no âmbito dos respectivos sistemas, a concessão e o controle das verbas indenizatórias, bem como a realização e o controle das transferências de recursos, nos seguintes termos:

> "(...) 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
>
> 9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:
>
> 9.4.1.1. a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;
>
> 9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;
>
> 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:
>
> 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;
>
> 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;
>
> 9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:
>
> 9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
>
> 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
>
> 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
>
> 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;
>
> 9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;
>
> (...)" (Não grifado no original).

4. O monitoramento das deliberações do acórdão 1925/2019 tem sido realizado em diferentes processos.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação autuou um processo consolidador de monitoramento relativo às verbas indenizatórias (diárias, auxílio de

[76] TC 036.608/2016-5.

representação e *jetons*) abrangendo todos os conselhos federais[77], bem como processos específicos para cada conselho federal, destinados ao exame dos demais temas.

6. Com o objetivo de uniformizar as análises, obter uma visão transversal dos achados e conferir tratamento conjunto às questões relevantes relacionadas aos temas específicos examinados na auditoria, determinei a constituição de outros processos consolidadores, conforme indicado na tabela a seguir:

Processo TC	Item da deliberação	Temas monitorados
008.329/2025-7	9.4.1.1	Normatização de verbas de jetons
008.347/2025-5	9.4.1.1	Normatização de verbas de representação
008.350/2025-6	9.4.1.1	Normatização verbas de diárias
002.213/2026-5	9.4.5	Inventário das receitas auferidas
002.214/2026-1	9.4.2	Avaliação do modelo de estruturação da unidade de auditoria interna
	9.4.3	Estabelecimento de procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional
	9.4.4	Realização de acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais

7. Desse modo, o escopo deste processo compreende a verificação do cumprimento das determinações relativas aos temas remanescentes, isto é, àqueles não abrangidos por processos consolidadores: a regulamentação das transferências de recursos entre conselhos, dos repasses efetuados por meio de convênios e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo. O exame fundamenta-se na instrução da AudGestãoInovação e nas análises realizadas por este gabinete.

Breve contexto das determinações monitoradas

8. Inicialmente, relembro brevemente as constatações da auditoria que fundamentaram as determinações sob exame.

9. Os temas objeto deste monitoramento foram abordados no voto condutor do acórdão 1925/2019, nos blocos denominados “Trânsito de recursos financeiros entre conselhos”[78] e “Transferências para terceiros”[79].

10. Quanto ao primeiro tema, examinou-se o trânsito de recursos financeiros entre conselhos integrantes de um mesmo sistema, sob as formas de cota-parte, doações, subvenções e empréstimos. Naquela oportunidade, constatou-se que, embora a maior parte dos sistemas (24 dos 28 examinados) apresentasse resultado global superavitário, existiam desequilíbrios orçamentários internos, caracterizados pela coexistência de entidades regionais deficitárias e superavitárias. Essa circunstância dava ensejo à realização de transferências de recursos entre os conselhos, sob diferentes modalidades.

11. Muitos sistemas instituíram fundos compostos, em regra, por recursos aportados por todos os conselhos, destinados a fornecer apoio ou socorro financeiro aos regionais que enfrentassem dificuldades operacionais ou administrativas suscetíveis de comprometer o cumprimento de suas atribuições institucionais.

12. Outra modalidade frequentemente utilizada consistia na concessão de empréstimos pelos

[77] TC 037.034/2023-5.

[78] Bloco VI – Trânsito de recursos financeiros entre conselhos (peça 347, p. 29-31 do 036.608/2016-5).

[79] Bloco VIII – Transferência para terceiros (peça 347, p. 35 do 036.608/2016-5).

conselhos federais aos respectivos conselhos regionais, para financiar tanto despesas de capital quanto despesas correntes, com o propósito de promover a equalização financeira entre as entidades do sistema.

13. Especificamente quanto aos empréstimos, o Plenário desta Corte, no acórdão 1925/2019, firmou o entendimento de que "é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras".

14. No que se refere às transferências de recursos para terceiros, constatou-se, em muitos casos, a inexistência de normas que disciplinassem a celebração de convênios, bem como a formalização desses ajustes sem vinculação com as atividades finalísticas dos respectivos conselhos ou sem a definição de critérios essenciais à sua adequada formalização, execução e prestação de contas.

15. De modo semelhante, constatou-se a inexistência de normas que disciplinassem a concessão de patrocínios e bolsas de estudo, bem como as transferências de recursos financeiros a terceiros para apoio à realização de eventos. Verificou-se, ainda, a efetivação de repasses dessa natureza sem vinculação com as finalidades institucionais dos respectivos conselhos.

Normatização de transferências de recursos entre conselhos do mesmo sistema

16. A AudGestãoInovação examinou o cumprimento[80] da determinação relativa às transferências de recursos entre os conselhos integrantes do Sistema Conferp/Conrerps, constante no subitem 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019[81], a fim de verificar a existência de norma que estabelecesse critérios objetivos para essas operações.

17. Em resposta às diligências[82], o Conferp informou que existia parecer acerca da legalidade da concessão de empréstimos entre os conselhos, mas não informou a existência de norma específica sobre a matéria[83].

18. A unidade instrutiva propôs, portanto, dar ciência ao Conferp de que a determinação constante do subitem 9.4.1.2 do acórdão monitorado se refere à regulamentação das transferências no âmbito do sistema Conferp/Conrerps.

***

19. Observo, inicialmente, que as transferências internas efetuadas mediante empréstimos ou doações não se confundem com as transferências de recursos realizadas mediante convênios ou institutos congêneres, abrangidas pelo subitem 9.4.1.3 do acórdão monitorado. Convênios constituem ajustes destinados à consecução de objetivos de interesse comum dos partícipes, usualmente denominados convênios. Por essa razão, o cumprimento dessas duas determinações deve ser examinado separadamente, conforme realizado neste monitoramento.

20. Minha assessoria solicitou ao Conferp (PEÇA), a atualização das informações anteriormente prestadas. Em resposta, a autarquia informou que, quanto ao subitem 9.4.1.2, publicou a resolução normativa Conferp 121, de 12.4.2024[84], a qual regulamentou, no âmbito

---

[80] Peça 25.

[81] "9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos."

[82] Peça 15.

[83] Peça 16 e peça 15, p. 2-3.

[84] Publicada no Diário Oficial da União de 3.5.2024, seção 1, p. 461.

do Sistema Conferp/Conrerps, os repasses de recursos por meio de convênios ou instrumentos congêneres e as transferências do Conferp aos Conrerps mediante empréstimos.

21. No que se refere aos empréstimos. os arts. 6º e 8º da referida resolução estabelecem requisitos para sua concessão, formalização e restituição e atribuem ao Conselho Pleno do Conferp a competência para deliberar sobre os pedidos.

22. De acordo com a resolução, os Conrerps poderão solicitar empréstimos ao Conferp para atender a situações ocasionais, desde que demonstrem capacidade financeira futura para restituir os recursos. A concessão está condicionada à apresentação tempestiva das prestações de contas e à regularidade das transferências das cotas-partes. Os valores emprestados estão sujeitos à correção monetária, sem incidência de juros, e sua utilização deve atender às finalidades institucionais dos Conrerps. A norma veda, ainda, a concessão de empréstimos a terceiros.

23. Além dos empréstimos, o art. 9º disciplina a transferência de recursos do Conferp aos Conrerps, a título de assistência financeira, por meio de termo de doação. A finalidade da transferência deve estar relacionada à continuidade e ao funcionamento institucional, e sua concessão deve ser precedida de edital e submetida à aprovação pelo Plenário do Conselho Federal.

24. Conforme se verifica do texto da resolução normativa publicado no Diário Oficial da União (PEÇA), a determinação deste Tribunal foi atendida, uma vez que foram estabelecidos critérios objetivos para a normatização das transferências.

25. Considerando as informações encaminhadas, o item 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário deve ser considerado integralmente cumprido.

Convênios, patrocínios ou bolsas de estudo

26. Quanto ao cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5, relativas à celebração de convênio e à concessão de patrocínios e bolsas de estudo[85], o Conferp informou, originalmente, que não celebrava convênios nem concedia patrocínios ou bolsas de estudo[86].

27. Como não existia regulamentação sobre esses temas, a unidade instrutiva propôs dar ciência à entidade da necessidade de regulamentá-los previamente, caso viesse a autorizar tais operações.

---

[85] "9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a: 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade; 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários; 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade; (...)".

[86] Peça 15, p. 3-4.

***

28. Nos termos da deliberação objeto deste monitoramento, competia ao conselho federal editar norma aplicável a todo o sistema para disciplinar os repasses de recursos por meio de convênios, em conformidade com a legislação federal pertinente. A norma deveria contemplar, entre outros aspectos, a demonstração do alinhamento dos ajustes às finalidades institucionais das entidades, a definição de critérios objetivos de elegibilidade, a comprovação da comunhão de interesses entre os partícipes e o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento da execução e de procedimentos para a prestação de contas.

29. Em resposta à diligência realizada por meu gabinete (PEÇA), o Conferp informou que a resolução normativa 121/2024 disciplinou a celebração de convênios e instrumentos congêneres e vedou expressamente a concessão de patrocínios e de bolsas de estudo.

30. O Conferp também consultou os conselhos regionais em funcionamento acerca da celebração de convênios ou instrumentos congêneres e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo. Segundo as informações obtidas, não foram identificados registros dessas práticas após a entrada em vigor da resolução normativa 121/2024.

31. Quanto ao subitem 9.4.1.3, a edição da resolução normativa Conferp 121/2024, nos termos já analisados, permite considerar cumprida a determinação. Em relação aos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5, opção do Conferp foi vedar a concessão de patrocínio e bolsas de estudo. Desse modo, enquanto vigente essa vedação, não há operações dessa natureza a serem submetidas ao disposto no acórdão monitorado.

***

32. Por fim, cumpre destacar que, em consulta ao sítio eletrônico da entidade, não foi possível localizar a resolução normativa 121/2024, de 29.4.2024, o que está em desacordo com o art. 7º, V, da Lei 12.527/2011 e com o item 9.1.1.4 do acórdão 96/2016-Plenário, razão pela qual se deve dar ciência desse fato à entidade.

***

33. Dessa forma, acolho parcialmente os encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva e concluo que forma cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3. Quanto aos subitens 9.4.1.4 e 9.4.1.5, considero que não há, enquanto vigente a vedação estabelecida na referida resolução, medidas adicionais a serem adotadas no âmbito desse monitoramento. Saliento, nesse sentido, as melhorias promovidas na clareza, objetividade e transparência das regras aplicáveis aos empréstimos, às transferências de recursos, à celebração de convênios e à concessão de patrocínios e bolsas de estudo.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2621/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.852/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Conselho Federal de Relações Públicas (Conferp).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Relações Públicas, das determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativas à regulamentação das transferências de recursos entre os conselhos federal e os regionais, das transferências de recursos a terceiros, da concessão de patrocínios e bolsas de estudo e da celebração de convênios.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2 dar ciência ao Conferp de que a indisponibilidade de normativos internos em seu sítio eletrônico, a exemplo da resolução normativa 121/2024, está em desacordo com o disposto no art. 7º, V, da Lei 12.527/2011 e caracteriza descumprimento da determinação constante do item 9.1.1.4 do acórdão 96/2016-Plenário;

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

9.4. encerrar e arquivar o processo.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2621-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 020.567/2025-1.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de Barra Mansa/RJ.
Responsável: Município de Barra Mansa/RJ (28.695.658/0001-84).
Interessado: Ministério do Esporte (02.961.362/0001-74).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO DEVOLUÇÃO DE SALDO REMANESCENTE E DE RENDIMENTOS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA. RECURSOS IDENTIFICADOS E DISPONÍVEIS EM CONTAS ESPECÍFICAS DO AJUSTE. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. INEXISTÊNCIA DE PRESSUPOSTO MATERIAL PARA O PROCESSAMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL QUANTO À RECUPERAÇÃO DIRETA DOS VALORES PERANTE A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. DETERMINAÇÃO AO CONCEDENTE PARA RESTITUIÇÃO DOS RECURSOS E IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES SEMELHANTES EM OUTROS INSTRUMENTOS. COMUNICAÇÃO AO TRIBUNAL DA RECUPERAÇÃO DE VALORES RELACIONADOS A TCEs JÁ CONSTITUÍDAS. RECOMENDAÇÃO AO MGI PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO DESTINADO À IDENTIFICAÇÃO E À RECUPERAÇÃO DE SALDOS REMANESCENTES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Reproduzo a instrução do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), com a qual concordaram o diretor e o auditor-chefe adjunto, com os ajustes de forma pertinentes[87]:

> "INTRODUÇÃO
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Esporte, em desfavor de Prefeitura Municipal de Barra Mansa/RJ, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do Convênio 805269/2014, de registro Siafi 805269 (peça 12), firmado entre o Ministério do Esporte e o município de Barra Mansa/RJ, que tem por objeto o instrumento descrito como 'Implantação de 06 (seis) núcleos de esporte recreativo e de lazer - Vida Saudável no município de Barra Mansa/RJ.'
>
> HISTÓRICO
>
> 2. O Convênio 805269/2014 foi firmado no valor de R$ 861.740,00, sendo R$ 849.540,00 à conta do concedente e R$ 12.200,00 referentes à contrapartida do convenente. Teve vigência de 5/12/2014 a 4/4/2019, com prazo para apresentação da prestação de contas em 3/6/2019. Os repasses efetivos da União totalizaram R$ 849.540,00 (peças 14 e 23).
>
> 3. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 18, 25, 26 e 29.

[87] Peças 66-68.

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, em 4/8/2025, o dirigente da instituição Ministério do Esporte autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2218/2025.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

> 'Não recolhimento do saldo remanescente das ações, no valor de R$ 559.037,56, e dos rendimentos auferidos, no valor de R$ 435.742,28.'

6. No relatório (peça 57), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 1.003.751,84, imputando-se a responsabilidade o município de Barra Mansa/RJ, na condição de contratado.

7. Em 6/10/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 60), 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 61 e 62).

8. Em 14/10/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 63).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

9. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 27/6/2025, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. Município de Barra Mansa/RJ, por meio do ofício acostado à peça 36, recebido em 28/4/2025, conforme AR (peça 40).

Valor de Constituição da TCE

10. Verifica-se, ainda, que o valor original do débito, cujo fato gerador ocorreu após 1/1/2024, é de R$ 1.003.751,84, 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

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

17. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, I, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 4/6/2019.

18. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	4/6/2019	Data seguinte à prevista para a prestação de contas (peça 24)	Art. 4º, I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	16/4/2020	Notificação (ofício), inclusive edital (peça 27)	Art. 5°, I	1ª interrupção – marco inicial da prescrição intercorrente
3	24/8/2021	Notificação (ofício), inclusive edital (peça 28)	Art. 5°, I	Sobre ambas as prescrições
4	30/10/2023	Parecer/nota técnica ou explicativa sobre a execução do objeto ou Relatório de fiscalização ou RAE/REA/RRE (peça 29)	Art. 5°, II	Sobre ambas as prescrições
5	13/10/2025	Pronunciamento ministerial (peça 63)	Art. 5°, II	Sobre ambas as prescrições

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

20. 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

21. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Município de Barra Mansa/RJ	025.005/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função SAUDE, para atendimento à/ao Bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (nº da TCE no sistema: 2758/2025)’] 018.204/2006-0 [DEN, encerrado, ‘COMPRA DE UNIDADES MÓVEIS DE SAÚDE. SOBRESTADO CONF. EXCERTO ATA Nº 29, DE 19 DE JULHO DE 2006 (SESSÃO

	ORDINÁRIA DO PLENÁRIO)’] 036.828/2023-8 [TCE, encerrado, ‘TCE instaurada pelo(a) Ministério do Esporte em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 082/2006, firmado com o/a MINISTERIO DO ESPORTE, Siafi/Siconv 561849, que teve como objeto IMPLANTACAO DE NUCLEOS DE ESPORTE DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO (nº da TCE no sistema: 2034/2023)’]

22. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

23. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Prefeitura Municipal de Barra Mansa/RJ era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 805269/2014, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 3/6/2019.

24. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao ente federado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item ‘Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN-TCU 98/2024’, subitem ‘Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa’.

25. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

Fatos apontados

26. O plano de trabalho (peça 3) previa Implantação de seis núcleos de esporte recreativo e de lazer - Vida Saudável no município de Barra Mansa/RJ, com previsão de custo global de R$ 861.740,00, sendo R$ 849.540,00 em recursos federais e R$ 12.200,00 em contrapartida.

27. O total previsto de recursos foi liberado (peça 43, item 2.1.3.2) em duas parcelas: R$ 494.670,00 em 14/1/2015; e R$ 354.870,00 em 9/10/2017.

28. Relatório de análise de prestação de contas de 30/10/2023 (peça 29) sugeriu a aprovação da execução física do ajuste, o atingimento das metas e o cumprimento do objeto, ressalvando o descumprimento de prazos, o atendimento parcial das aquisições e a realização de número de eventos inferior ao programado.

29. Parecer financeiro de 30/6/2025 (peça 43) apontou a existência de saldo remanescente não recolhido ao erário no valor original de R$ 994.779,84 que, atualizados até 30/6/2025, alcança R$ 1.003.751,84.

30. Não consta dos autos a restituição de valores após a data de 30/6/2025.

31. O tomador de contas especial (peça 57) acolheu as conclusões do parecer financeiro (peça 43) e responsabilizou o município de Barra Mansa/RJ pelo dano ao erário decorrente da falta de devolução do saldo remanescente na conta específica.

Análise

32. De acordo com o extrato bancário da conta do convênio (peça 44), em 27/6/2025 havia um saldo bancário de R$ 1.003.751,84, correspondente ao valor principal de R$ 559.037,56, e dos rendimentos auferidos, no valor de R$ 435.742,28.

33. Considerando isso, é preciso identificar quais procedimentos o concedente, o convenente, e a instituição bancária devem adotar quando os recursos repassados ao ente municipal não são aplicados no objeto, ficam depositados sem movimentação na conta corrente do ajuste, e não são devolvidos à União depois de encerrada a vigência do convênio.

34. Conforme o art. 95 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n.º 33/2023, que estabelece normas complementares ao Decreto n.º 11.531/2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União:

> ‘Art. 95. Os saldos remanescentes, incluídos os provenientes dos rendimentos de aplicações financeiras, serão restituídos à União e ao convenente, observada a proporcionalidade dos recursos aportados pelas partes, independentemente da época em que foram depositados.
>
> § 1º Caberá ao convenente, no prazo improrrogável de até 30 (trinta) dias, contados da denúncia, da rescisão, da conclusão da execução do objeto ou do término da vigência, o que ocorrer primeiro:
>
> I - devolver os saldos remanescentes proporcionais aos repasses da União, para a Conta Única do Tesouro Nacional; e
>
> II - transferir os saldos remanescentes proporcionais à contrapartida aportada, para uma conta de livre movimentação de sua titularidade.
>
> § 2º Nos casos de descumprimento do disposto no § 1º:
>
> I - nos convênios, o concedente solicitará, à instituição financeira albergante da conta específica do instrumento, a imediata devolução dos saldos de que trata o inciso I do § 1º para a Conta Única do Tesouro Nacional; ou
>
> II - nos contratos de repasse, a mandatária providenciará a imediata devolução dos saldos de que trata o inciso I do § 1º para a Conta Única do Tesouro Nacional.
>
> § 3º Para os instrumentos em que não tenha havido qualquer execução física ou financeira deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional os recursos recebidos e os respectivos rendimentos de aplicação financeira, sem a incidência de atualização e juros de mora de que trata o art. 88.’

35. Em razão do disposto nesse artigo, cabe ao convenente, em primeiro lugar, devolver os saldos remanescentes da conta do convênio em até 30 dias após o término de sua vigência, independentemente de ter havido ou não execução do objeto.

36. Descumprida essa obrigação, a responsabilidade pela devolução passa ao concedente, que deverá solicitar à instituição financeira a imediata devolução dos saldos existentes para a Conta Única do Tesouro Nacional.

37. No presente caso, tanto convenente quanto concedente deixaram de adotar as medidas a seu encargo, ingressando o processo de tomada de contas especial neste Tribunal.

38. Com base nessa regra, o Tribunal, preliminarmente a uma possível citação do ente federado, tem determinado à instituição bancária que hospede a conta específica, no caso a CAIXA (peça 23), que devolva o saldo do convênio ao órgão concedente, a exemplo do Acórdão 9599/2024-1ª Câmara.

39. Após a efetivação da determinação, os autos retornam à unidade instrutiva para avaliação a respeito da quitação do débito que, caso não se efetive, implicará na citação dos responsáveis pelo débito remanescente.

40. Assim, cabe, no momento, propor determinação à CAIXA que, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, recolha aos cofres da União o saldo existente nas contas específicas, corrente e de investimentos (Ag. 1607 – C/C 60003376), vinculadas ao Convênio 805269/2014, cuja titularidade é do Município de Barra Mansa/RJ, remetendo ao Tribunal, em igual prazo, o comprovante de recolhimento, acompanhado de extrato bancário completo e atualizado das contas.

CONCLUSÃO

41. A análise promovida na seção ‘Exame Técnico’ constatou a necessidade de, preliminarmente ao mérito, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, realizar determinação à CAIXA para que, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, recolha aos cofres da União o saldo existente nas contas específicas, corrente e de investimentos (Ag. 1607 – C/C 60003376), vinculadas ao Convênio 805269/2014, cuja titularidade é do Município de Barra Mansa/RJ, remetendo ao Tribunal, em igual prazo, o comprovante de recolhimento, acompanhado de extrato bancário completo e atualizado das contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

42.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, realizar determinação à CAIXA para que, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, recolha aos cofres da União o saldo existente nas contas específicas, corrente e de investimentos (Ag. 1607 – C/C 60003376), vinculadas ao Convênio 805269/2014, cuja titularidade é do Município de Barra Mansa/RJ, remetendo ao Tribunal, em igual prazo, o comprovante de recolhimento, acompanhado de extrato bancário completo e atualizado das contas; e

42.2. encaminhar cópia da presente instrução à CAIXA para subsidiar o atendimento da determinação".

2. O Ministério Público de Contas, representado pelo procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, concordou com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva[88].

É o relatório.

Voto

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Esporte, relativa à aplicação de recursos repassados pela União ao município de Barra Mansa/RJ, por intermédio de convênio[89], celebrado em 2014, para a implantação de seis núcleos do Programa Esporte e Lazer da Cidade – Vida Saudável.

2. O ajuste foi celebrado no valor de R$ 861.740,00, dos quais R$ 849.540,00 correspondiam a recursos federais e R$ 12.200,00 à contrapartida do convenente[90], e sua vigência encerrou-se em 4.4.2019[91].

3. A análise técnica realizada pelo concedente concluiu pelo cumprimento do objeto e pelo atingimento das metas, embora tenha ressalvado o descumprimento de prazos, o atendimento parcial das aquisições e a realização de número de eventos inferior ao programado[92].

4. Chama a atenção, contudo, o fato de parcela expressiva dos recursos repassados ter permanecido sem utilização, diante da significativa diferença entre o valor originalmente previsto para a execução e o montante efetivamente despendido. A despeito disso, o motivo que deu ensejo à instauração da tomada de contas especial foi a "não devolução do saldo remanescente do rendimento de aplicação financeira"[93].

5. Segundo o parecer financeiro elaborado pelo Ministério do Esporte[94], o saldo remanescente apurado alcançava R$ 994.779,84 (valor original), composto por R$ 559.037,56 de principal e R$ 435.742,28 de rendimentos de aplicação financeira. Atualizado até 30.6.2025, o valor a ser restituído correspondia a R$ 1.003.751,84.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, após examinar os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, inclusive quanto à prescrição, propõe, preliminarmente, determinar à Caixa Econômica Federal que promova o recolhimento dos recursos ainda existentes nas contas-correntes e de investimento vinculadas ao convênio[95]:

---

[88] Peça 69.

[1] Convênio 805269/2014.

[90] Peça 12, p. 9.

[91] Peça 24.

[92] Relatório de tomada de contas especial, peça 57.

2. [93] Peça 57, p. 6, item 9.

[94] Peça 43, p. 6.

[95] Peça 66, p. 5.

"(...)

42.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, realizar determinação à CAIXA para que, no prazo de quinze dias, a contar da notificação, recolha aos cofres da União o saldo existente nas contas específicas, corrente e de investimentos (Ag. 1607 – C/C 60003376), vinculadas ao Convênio 805269/2014, cuja titularidade é do Município de Barra Mansa/RJ, remetendo ao Tribunal, em igual prazo, o comprovante de recolhimento, acompanhado de extrato bancário completo e atualizado das contas; e

42.2. encaminhar cópia da presente instrução à CAIXA para subsidiar o atendimento da determinação".

7. O Ministério Público de Contas concordou com o encaminhamento, destacando a efetiva disponibilidade dos recursos na conta específica e a existência de precedentes desta Corte em que foram expedidas determinações de semelhante natureza diretamente à instituição financeira[96]:

"(...)

6. Conforme registrou a AudTCE, de acordo com o extrato bancário da conta do convênio (peça 44), em 27/6/2025 havia um saldo bancário de R$ 1.003.751,84, correspondente ao valor principal de R$ 559.037,56, e dos rendimentos auferidos, no valor de R$ 435.742,28. Tendo em vista a disponibilidade dos recursos na conta de movimentação, mostra-se adequada a proposta de devolução pela instituição bancária.

7. O precedente mencionado pela unidade técnica em sua instrução emitiu comando semelhante ao ora cogitado, afigurando-se pertinente a adoção das medidas sugeridas para que o saldo disponível na conta em que foram movimentados os recursos seja restituído aos cofres da União pela Caixa. Em acréscimo, faço referência ao Acórdão 12.453/2016-TCU-2ª Câmara e o Acórdão 3.115/2018-TCU-1ª Câmara, por meio dos quais o TCU fez determinações da mesma natureza.

8. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela AudTCE".

II

8. Observo que esta TCE foi instaurada exclusivamente em razão da não devolução do saldo remanescente do convênio e dos rendimentos de aplicação financeira[97]. Não há indicação de irregularidades na aplicação dos recursos efetivamente utilizados. Ao contrário, o Ministério aprovou a execução física do objeto e o atingimento das metas, ainda que com ressalvas quanto a prazos, aquisições e número de eventos realizados.

9. Nessas circunstâncias, a controvérsia submetida a este Tribunal concentra-se na restituição, à União, dos valores que permanecem depositados em contas específicas do convênio.

10. A jurisprudência desta Corte admite que saldos remanescentes mantidos em contas específicas de convênios encerrados sejam restituídos diretamente pela instituição financeira responsável pela conta. Existem precedentes em que este Tribunal determinou à instituição financeira pública a transferência desses valores à União[98].

11. Essa discussão não é nova. No acórdão 12453/2016-2ª Câmara, este Tribunal examinou situação em que o Banco do Brasil questionara determinação para restituição de saldo remanescente depositado em conta específica de convênio, sob o argumento de que a movimentação dependeria da autorização do titular da conta ou de ordem judicial.

---

[96] Peça 69.

3. [97] Peça 57, p. 6, item 9.

[98] A exemplo dos acórdãos 9380/2015, 12453/2016 e 4342/2026, todos da 2ª Câmara, e 3115/2018-1ª Câmara.

12. Naquela oportunidade, assentou-se que as contas bancárias destinadas à movimentação de recursos transferidos pela União mediante convênio possuem características que as distinguem das contas correntes comuns. Os recursos nelas depositados permanecem vinculados à finalidade pública estabelecida no ajuste e não se incorporam livremente ao patrimônio do convenente, que atua como gestor dessas disponibilidades.

13. Concluiu-se, por conseguinte, que os valores remanescentes, por conservarem natureza pública, podem ser objeto de determinação desta Corte para restituição à União, sem que isso importe violação das normas que disciplinam o contrato de depósito bancário.

14. O entendimento permanece aplicável ao presente caso. O dever de restituição dos saldos remanescentes, inclusive dos rendimentos das aplicações financeiras, já estava expressamente previsto no regime jurídico aplicável ao convênio. Além do art. 116, § 6º, da Lei 8.666/1993[99], o art. 73 da portaria interministerial 507/2011[100] determinava a devolução dos saldos financeiros remanescentes e das receitas de aplicações financeiras não utilizadas no objeto, observada a proporcionalidade entre os recursos transferidos e a contrapartida. A cláusula décima quinta do próprio convênio[101] estabeleceu obrigação de igual natureza[102].

15. A questão a ser enfrentada, contudo, não se limita à forma pela qual esses recursos devem ser restituídos. É necessário verificar se a ausência de devolução tempestiva de valores que permanecem identificados, segregados e disponíveis nas contas específicas do convênio configura, por si só, dano ao erário apto a justificar a constituição de tomada de contas especial.

16. A tomada de contas especial pressupõe a existência de dano ao patrimônio público passível de quantificação e imputação ao responsável. No presente caso, entretanto, o saldo remanescente e os rendimentos das aplicações financeiras permanecem identificados e depositados nas contas vinculadas ao ajuste, conservam sua natureza pública e estão sujeitos à restituição, sem que se tenha apontado desvio, consumo ou aplicação desses valores em finalidade diversa.

17. A mora do convenente no cumprimento da obrigação de restituição caracteriza inadimplemento do ajuste, mas não se confunde, nas circunstâncias deste processo, com dano patrimonial correspondente ao montante mantido na conta específica. O patrimônio público permanece preservado e individualizado, sendo passível de recuperação mediante providência administrativa própria.

18. É certo que a portaria interministerial 507/2011, aplicável ao convênio, não previa expressamente mecanismo pelo qual o concedente pudesse, diante da omissão do convenente, solicitar diretamente à instituição financeira a restituição dos valores. Essa disciplina foi posteriormente aperfeiçoada. Atualmente, o art. 95, § 2º, da portaria conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 estabelece que, descumprida a obrigação de devolução pelo convenente, o concedente

---

[99] Lei 8.666/1993, vigente à época do convênio: "Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. (...) § 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos."

[100] Portaria interministerial 5074/2011: "Art. 73. Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas. Parágrafo único. A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes."

[101] Convênio 805269/2014.

[102] Peça 12, p. 15.

solicitará à instituição financeira da conta específica a imediata restituição da parcela correspondente aos recursos da União à Conta Única do Tesouro Nacional.

19. A norma superveniente não altera as obrigações decorrentes do convênio nem afasta o inadimplemento ocorrido. Evidencia, porém, a evolução do tratamento normativo conferido à situação aqui examinada, ao estabelecer mecanismo administrativo específico para a recuperação de recursos que continuam identificados e disponíveis em conta vinculada.

20. Essa evolução normativa, associada à jurisprudência desta Corte acerca da natureza dos valores mantidos nessas contas, valores públicos, reforça a conclusão de que o fato de o saldo não ter sido devolvido tempestivamente, quando os recursos permanecem preservados e disponíveis para restituição, não deve ser qualificado, por si só, como dano ao erário para fins de instauração de tomada de contas especial.

21. Desse modo, não identifico, neste caso, a ocorrência de dano correspondente ao saldo remanescente e aos rendimentos mantidos nas contas específicas, mas tão somente obrigação de restituição ainda não cumprida.

22. Ausente, portanto, o pressuposto material que justificaria o processamento da tomada de contas especial, cabe arquivar o processo por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular. O arquivamento não afasta, naturalmente, a obrigação de restituição dos recursos.

23. Cabe determinar ao Ministério do Esporte, na condição de concedente, que solicite à instituição financeira responsável pelas contas vinculadas ao convênio 805269/2014 a restituição à Conta Única do Tesouro Nacional da parcela do saldo remanescente correspondente aos recursos aportados pela União, inclusive os respectivos rendimentos, observada a proporcionalidade estabelecida no ajuste, e comprove perante este Tribunal a adoção da providência.

***

24. A situação examinada neste processo pode, ademais, não ser isolada.

25. Considerando que o Ministério do Esporte figura como concedente em diversos outros convênios e instrumentos congêneres, mostra-se pertinente determinar que verifique a existência de ajustes já encerrados em que saldos remanescentes e respectivos rendimentos permaneçam identificados e disponíveis em contas específicas sem que tenha ocorrido sua restituição à União e, constatadas situações equivalentes, adote as providências necessárias à recuperação desses valores perante as instituições financeiras responsáveis pelas contas.

26. Caso sejam identificadas situações dessa natureza relacionadas a tomadas de contas especiais já constituídas, a efetiva recuperação dos valores deverá ser comunicada a este Tribunal, com indicação do respectivo processo, para que a informação seja juntada e considerada na avaliação da necessidade de prosseguimento das TCEs.

27. A questão apresenta, contudo, dimensão que ultrapassa a atuação de um único concedente. O Decreto 11.271/2022[103] atribui à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na condição de órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar), competência para emitir orientações e normas gerais relativas à gestão das parcerias, coordenar atividades que demandem ações conjuntas dos órgãos setoriais e gerir o portal

[103] "Art. 5º Compete ao órgão central do Sigpar: I - emitir as orientações e as normas gerais necessárias à gestão das parcerias pelos órgãos setoriais; II - coordenar as atividades que demandem ações conjuntas dos órgãos setoriais; III - promover a governança colaborativa e a atuação em rede dos órgãos e das entidades, públicos e privados, envolvidos nas parcerias; IV - realizar ações de comunicação e de capacitação relacionadas à gestão das parcerias; e V - gerir o Transferegov.br."

Transferegov.br.

28. Essas competências conferem ao MGI posição institucional adequada para coordenar tratamento mais abrangente do problema, inclusive mediante a utilização das informações disponíveis no Transferegov.br e articulação com os órgãos setoriais do Sigpar[104], aos quais compete planejar, executar, monitorar e avaliar as parcerias sob sua responsabilidade.

29. Não se mostra suficiente, nesse contexto, limitar a atuação à expedição de orientações genéricas aos concedentes. A existência de valores expressivos mantidos em contas específicas de instrumentos já encerrados recomenda a estruturação de medidas coordenadas destinadas não apenas à identificação dessas situações, mas ao efetivo retorno dos recursos aos cofres da União.

30. Torna-se oportuno, assim, recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por intermédio da Secretaria de Gestão e Inovação, que elabore e implemente plano de ação destinado à identificação e à recuperação de saldos remanescentes de convênios e instrumentos congêneres encerrados que permaneçam disponíveis em contas específicas, contemplando mecanismos de identificação dessas situações, de coordenação dos órgãos e unidades setoriais responsáveis e de adoção de soluções normativas, procedimentais ou tecnológicas que viabilizem a efetiva restituição dos recursos à União.

31. O plano deverá estabelecer, entre outros elementos que o MGI considere pertinentes, as medidas a serem adotadas, os órgãos responsáveis e o cronograma de implementação, sem prejuízo da utilização dos mecanismos já previstos na regulamentação vigente para a solicitação de restituição às instituições financeiras.

32. Essa providência não implica, contudo, atribuir ao MGI, neste momento, competência para promover diretamente a movimentação das contas dos diversos concedentes. Busca-se, antes, aproveitar sua posição de órgão central do Sigpar e gestor do Transferegov.br para coordenar uma solução sistêmica que permita identificar os recursos ainda disponíveis e induzir sua efetiva recuperação pelos órgãos competentes.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2622/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.567/2025-1.

[104] Art. 6º Compete aos órgãos setoriais do Sigpar: I - planejar, coordenar, formalizar, executar e avaliar as parcerias; II - participar da execução de ações conjuntas das unidades integrantes do Sigpar; III - monitorar e avaliar, no âmbito do órgão ou da entidade, a implementação das medidas estabelecidas para a gestão de suas parcerias; e IV - zelar pela exatidão dos dados e das informações inseridos no Transferegov.br. Parágrafo único. Os órgãos setoriais prestarão ao órgão central do Sigpar as informações e o suporte necessários ao planejamento, à supervisão e ao acompanhamento das atividades previstas neste Decreto.

2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Ministério do Esporte (02.961.362/0001-74).
4. Responsável: Município de Barra Mansa/RJ (28.695.658/0001-84).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Esporte, relativa à não devolução do saldo remanescente e de rendimentos de aplicação financeira referentes a convênio celebrado com o município de Barra Mansa/RJ.

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

9.1. arquivar a presente tomada de contas especial, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, uma vez que os valores que deram causa à instauração do processo permanecem identificados e disponíveis nas contas específicas do convênio 805269/2014, não se caracterizando, nas circunstâncias examinadas, o dano ao erário apto a justificar o processamento da tomada de contas especial;

9.2. determinar ao Ministério do Esporte que:

9.2.1. no prazo de 15 (quinze) dias, contado da ciência desta deliberação, solicite à instituição financeira responsável pelas contas vinculadas ao convênio 805269/2014 a restituição, à Conta Única do Tesouro Nacional, da parcela do saldo remanescente correspondente aos recursos aportados pela União, inclusive os respectivos rendimentos, observada a proporcionalidade estabelecida no ajuste;

9.2.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da adoção da providência prevista no subitem anterior, documentação comprobatória da solicitação formulada à instituição financeira;

9.2.3. verifique, no âmbito dos convênios e instrumentos congêneres em que figure como concedente, a existência de ajustes já encerrados em cujas contas específicas permaneçam saldos remanescentes e respectivos rendimentos identificados, sem que tenha sido promovida sua restituição, e adote, nos casos identificados, as providências cabíveis para a recuperação dos valores junto às instituições financeiras responsáveis pelas contas;

9.2.4. caso as situações identificadas no subitem anterior estejam relacionadas a tomadas de contas especiais já constituídas, encaminhe a este Tribunal, após a recuperação dos valores, a correspondente documentação comprobatória, com indicação dos respectivos processos, para que seja considerada na avaliação da necessidade de prosseguimento das TCEs;

9.3. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por intermédio da Secretaria de Gestão e Inovação, na qualidade de órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União e gestor do Transferegov.br, que elabore e implemente plano de ação destinado à identificação e à recuperação de saldos remanescentes de convênios e instrumentos congêneres encerrados que permaneçam disponíveis em contas específicas, contemplando, entre outras medidas que considere pertinentes, mecanismos de identificação dessas situações, orientação e coordenação dos órgãos e unidades setoriais responsáveis, bem como de adoção de soluções normativas, procedimentais ou tecnológicas que viabilizem a efetiva restituição dos recursos à União;

9.4. dar ciência deste acórdão ao Ministério do Esporte e ao município de Barra Mansa/RJ.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-37/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 031.502/2022-9.
Natureza: Monitoramento.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. RELATÓRIO DE AUDITORIA. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES CONTIDAS NOS ITENS 9.2 A 9.9 DO ACÓRDÃO 2649/2022-PLENÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DO ITEM 9.8. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DOS ITENS 9.7 E 9.9. ITEM 9.2 EM ATENDIMENTO. ITENS 9.3, 9.4, 9.5 E 9.6 EM IMPLEMENTAÇÃO. AUTORIZAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE NOVO CICLO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)[105], com os ajustes de forma pertinentes:

> "I. Introdução
>
> 1. Cuidam os autos de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações contidas, respectivamente, nos itens 9.2 e 9.3 a 9.9 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira, exarado no TC 042.141/2021-4 (peça 3):
>
> > '9.2. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 2º, I, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, II, do RI/TCU', que, no prazo de 120 (cento e vinte dias), pelo Tribunal:
> >
> > 9.2.1. publique ato estabelecendo termos para o encaminhamento, no mínimo trimestral, de arquivo eletrônico com a relação das armas de fogo apreendidas para cadastro e eventuais correções no Sistema Nacional de Armas (Sinarm), pelas unidades de criminalística dos Estados e do Distrito Federal responsáveis por realizar perícia, utilizando-se como referência a forma estabelecida na Portaria 11.337-DG/PF (peça 103, p. 80-84), de 31/1/2020, do Diretor-Geral da Polícia Federal, de modo a dar efetividade ao art. 3º, § 12, do Decreto 9.847/2019, sob pena de os entes federativos responsáveis não receberem os recursos citados no art. 7º, I e II, da Lei 13.756/2018, como previsto no art. 8º da referida lei;

[105] Peça 74.

9.2.2. publique ato estabelecendo termos para o fornecimento e a atualização de dados e informações no Sinarm sobre as ocorrências de extravio, furto e roubo registradas pelas Polícias Civis e que devem ser comunicadas imediatamente à Polícia Federal, conforme determina o art. 3°, § 7º, do Decreto 9.847/2019, sob pena de os entes federativos responsáveis não receberem os recursos citados no art. 7º, I e II, da Lei 13.756/2018, como previsto no art. 8º da referida lei;

9.3. recomendar ao Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, considerando os procedimentos para identificação das armas de fogo previstos na instrução normativa 148-DG/PF e no anexo I, de 30/8/2019, por meio de resolução, que delibere sobre:

9.3.1. procedimentos sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização, interpretação de dados e informações referentes à rastreabilidade das armas de fogo apreendidas pelos integrantes do Sinesp;

9.3.2. metodologia, padronização, categorias e regras para tratamento dos dados e informações mencionados no item 9.3.1, supra;

9.4 recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que, após a publicação da resolução mencionada no item 9.3, supra, edite as normas complementares necessárias à implementação das medidas aprovadas;

9.5. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que relativamente aos Sistema Nacional de Armas (Sinarm), Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), de modo a dar efetividade ao art. 8º do Decreto 9.847/2019, adotem as seguintes medidas: 9.5.1. publiquem ato conjunto, que deve conter, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações, metas, indicadores e prazos de implementação de cada ação;

9.5.2. implementem e disponibilizem as soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários do Sinarm, Sigma e Sinesp;

9.6. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que estimule e fomente a criação de unidades especializadas, no âmbito das polícias judiciárias estaduais, com atribuição de investigar os crimes de tráfico, contrabando e descaminho de armas de fogo e explosivos e manter permanentemente atualizados os cadastros de registro e controle de armas de fogo junto aos sistemas federais de informações de segurança pública;

9.7 recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de encaminhar ao Poder Legislativo – ou de promover dentre os projetos legislativos em trâmite no Congresso Nacional relativos ao controle de armas de fogo – a proposição de medidas que visem à instituição de mecanismos de coercibilidade ou *enforcement* relacionados ao cumprimento das obrigações decorrentes da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) e dos seus regulamentos que recaem sobre os administrados, como forma de buscar maior eficácia da norma jurídica e efetividade da política pública que lhe é subjacente;

9.8. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que, com a necessária interlocução com o Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública (Consesp), avaliem a pertinência e a oportunidade de criação de órgão único para centralizar as ações da política pública de controle de armas no país, especificamente sobre a gestão de sistemas de informação, ou, alternativamente, de unificação de competências em apenas um órgão ou unidade do governo federal, já existente;

9.9 recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que altere a Instrução Técnico-Administrativa 3 MD/EB/Colog, de 13/10/2015 (ITA 3/2015), ou institua nova regulamentação, em substituição

à ITA 3/2015, com o intuito de disciplinar a concessão de guias de tráfego especial (GTE) aos caçadores, colecionadores e atiradores desportivos (CACs) nos limites previstos na Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), com a delimitação espacial e temporal do uso, bem como suas circunstâncias, condicionantes/exigências, de modo a proporcionar as devidas condições para que a autoridade fiscalizadora tenha como aferir, em campo, se o porte de trânsito se destina aos específicos fins para os quais fora autorizado, em conformidade com a referida lei e os decretos que a regulamentam;'

II. Exame técnico

II.1. Item 9.2

2. No ciclo de monitoramento anterior, instrução a peças 37, foi reiterado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) o dever de informar a esta Corte de Contas as medidas efetivamente adotadas para o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 supra. No entanto, não foi encaminhada resposta quanto ao cumprimento dessas determinações.

3. Após o despacho de conclusão das comunicações (peça 63), foi encaminhada nova documentação com informações sobre esses subitens (peças 65-72).

4. Na Nota Técnica 43/2026/CGP-DEP/DEP/SENASP/MJ (peça 68), o MJSP apresenta a portaria C EX/SENASP 1/2023, que dispõe sobre os critérios de interoperabilidade e estabelece procedimentos para o compartilhamento de dados e informações entre o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma). Segundo o MJSP, essa portaria é um importante passo na arquitetura do controle de armas de fogo e munições no Brasil (peça 68, p. 2).

5. É apresentado, também, o Decreto 12.966, de 12 de maio de 2026 (peça 68, p. 2), que, em seu eixo estruturante, art. 6º, trata do enfrentamento ao tráfico de armas, munições, acessórios e explosivos, com destaque para os inc. III e IV:

'Art. 6º O eixo de enfrentamento do tráfico de armas, munições, acessórios e explosivos tem por objetivo prevenir e combater a fabricação ilegal, o tráfico e o desvio de armas, munições, acessórios e explosivos por organizações criminosas, mediante atuação integrada, especializada e orientada por inteligência.

Parágrafo único. Constituem iniciativas prioritárias do eixo de que trata o caput:

(...)

III - o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, registro, rastreamento e monitoramento dos fluxos associados a armas, munições, acessórios e explosivos e sua apreensão;

IV - o fortalecimento da troca de dados e informações de inteligência sobre a fabricação ilegal, o tráfico e o desvio de armas, munições, acessórios e explosivos;'

(...)

6. O MJSP aponta, ainda (peça 68, p. 3), a instituição da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos (Renarme), por meio da Portaria Interministerial MJSP/MD/MF 63, de 16 de março de 2026, como outro importante passo na direção da estruturação de um sistema de informações integrado sobre armas de fogo e aponta que os primeiros 6 objetivos listados no art. 1º dessa portaria estão relacionados a esse tema:

'Art. 1º Fica instituída a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos - Renarme, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério da Defesa e do Ministério da Fazenda, com os seguintes objetivos:

I - promover a integração entre os participantes da Renarme;

II - viabilizar a integração de sistemas e aprimorar as ações de inteligência, fiscalização, investigação e operações integradas, promovendo interoperabilidade, cooperação institucional e produção de conhecimento qualificado;

III - promover o compartilhamento de dados e informações sobre registros e monitoramento de armas de fogo, munições, acessórios e explosivos;

IV - fortalecer a coordenação entre os órgãos governamentais, com vistas à redução da circulação ilícita de armamentos;

V - promover a articulação entre instituições públicas;

VI - estimular a integração de profissionais, informações, experiências, metodologias e interesses, visando à prevenção e ao enfrentamento dos crimes previstos na legislação penal, por meio da otimização de recursos e do fortalecimento da capacidade operacional;'

(...)

7. O MJSP noticia, também (peça 68, p. 3-4), a primeira reunião da Renarme, entre 27 e 28 de abril de 2026, com a participação de sete delegacias dos Estados, especializadas em armas de fogo e munição, além de São Paulo, e concluída com os seguintes encaminhamentos:

'I Melhoria do sistema de fluxo de troca de informações entre Sinesp e Sinarm no que se refere a armas de fogo e munições, para que as informações alimentadas pelos estados no primeiro sejam automaticamente consumidas pelo segundo, sem a necessidade de uma nova inserção por parte do agente no estado. Para avançar nesta frente foi prevista reunião entre as equipes responsáveis pelos sistemas por parte da Polícia Federal e da Senasp. A referida reunião já ocorreu, e já foram estabelecidos procedimentos subsequentes;

II Participantes da reunião promoverem articulação interna em seus estados para qualificação e regularidade da alimentação de dados; e

III Revisão dos acessos a sistemas estratégicos, como Sigma, Sinarm-CAC e Alerta Brasil, por parte das polícias civis.

8. Para o MJSP:

As medidas adotadas desde 2023 - e no que se refere aos questionamentos apresentados, mais especificamente neste ano de 2026, com a criação da Renarme e a publicação do Decreto 12.966/2026 -, estão avançando nas soluções necessárias para tratar as problemáticas indicadas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão (peça 68, p. 4).'

9. Os elementos apresentados levam ao entendimento de que, embora a determinação não esteja sendo implementada exatamente como estabelecido pelo TCU, o problema de correção e atualização dos dados do Sinarm está sendo tratado.

10. Dessa forma, considera-se que a determinação do item 9.2 está em cumprimento.

II.2. Itens 9.3 e 9.4

11. Por intermédio da Informação 178/2025/CGGI/DGI/SENASP (peça 51), a Senasp noticiou que foram elaboradas Minutas de Portarias de Rastreabilidade de Armas e Munições. Observa-se que as peças 54 e 55, encaminhadas pela Senasp, têm igual teor e cuidam minutas para aprovação de resolução destinada a dispor sobre os dados e informações de registro e rastreabilidade de armas de fogo e munições que deverão ser fornecidos e atualizados pelos integrantes do Sinesp.

12. Diante do exposto, as recomendações dos itens 9.3 e 9.4 são consideradas em implementação.

II.3. Item 9.5

13. Em atenção aos subitens 9.5.1 e 9.5.2 a Polícia Federal (PF) encaminhou os Ofícios 15/2026/DPA/PF (peça 48) e 125/2026/SEAPRO/GAB/PF (peça 60), os quais, em suma, informam que:

'i) já se encontram em integração os sistemas SINARM e SIGMA via API (*Application Programming Interface*) e já está disponível API para ser consumida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, via SINESP, faltando apenas detalhes técnicos para sua efetiva implementação;

ii) com a implementação das soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados para os usuários do Sinarm, Sigma e Sinesp, entende-se superada a necessidade de publicação de ato conjunto;

iii) já existem mecanismos legais e técnicos que permitem a interoperabilidade e o intercâmbio de informações entre sistemas de informação governamentais, respeitados os limites legais, com base no Decreto 10.046/2019.'

14. Nada obstante, a temática já está sendo abordada na auditoria realizada no bojo do TC 014.177/2025-0, não sendo mais objeto de monitoramento nos presentes autos.

15. Portanto, considera-se que houve perda de objeto quanto à recomendação do item 9.5 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário.

II.4. Item 9.6

16. Por meio da Informação 237/2025/CGCCO-DIOPI/DIOPI/SENASP (peça 52), a Senasp comunica a estruturação do Projeto Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos (Renarm), que, conforme detalhado no Termo de Abertura de Projeto 22 (TAP 22) (peça 58), visa "estimular e fomentar a criação de unidades especializadas no âmbito das polícias judiciárias estaduais" (peça 52, p. 1). Esse projeto trata, de acordo com a Senasp, de "iniciativa estratégica vinculada ao Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (ENFOC), que visa articular, de forma permanente, as Polícias Judiciárias Federal, Estaduais e do Distrito Federal no enfrentamento ao tráfico de armamentos, por meio da integração de sistemas, padronização de procedimentos, capacitação profissional e fortalecimento da inteligência e da fiscalização" (peça 52, p. 1).

17. A Senasp apresentou ainda minuta de portaria (peça 59) de instituição da Renarm como rede integrada de cooperação técnica, tratando de definição de regras para adesão, composição e responsabilidades dos entes envolvidos.

18. Assim, a recomendação é considerada em implementação.

II.5. Item 9.7

19. Esse item tem origem no achado III.4 do relatório da auditoria que precedeu o Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário: "Transferências de propriedade, extravios, furtos e roubos de armas de fogo controladas pela PF não são cadastrados no Sinarm" (peça 64, p. 31).

20. Nesse achado destacou-se disposições dos arts. 2º e 4º do Estatuto do Desarmamento, que tratam do registro no Sinarm de "transferências de propriedade, extravio, furto, roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores" (inc. IV do art. 2º da Lei 10.826/2003) e na obrigatoriedade de comunicação de comercialização de arma de fogo (§ 3º do art. 4º do mesmo dispositivo legal).

21. Foi verificada a ausência de mecanismos legais de responsabilização para os administrados que deixarem de efetuar essas comunicações, o que afeta o controle de armas no país, com consequências incalculáveis.

22. Não há nos autos informações que permitam verificar a implementação dessa recomendação. Portanto, a recomendação é considerada não implementada.

II.6. Item 9.8

23. Em relação ao item 9.8, a PF encaminhou os Ofícios 15/2026/DPA/PF, de 5/2/2026, (peça 48) e 125/2026/SEAPRO/GAB/PF, de 9/2/2026, (peça 60), os quais, em suma, informam que:

> 'i) a Polícia Federal tem participado das reuniões técnicas do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 11.366/2023 para a nova regulamentação da Lei 10.826/2003;
>
> ii) o assunto diz respeito à alteração na política pública sobre controle de armas de fogo, matéria que foge à competência da Polícia Federal;
>
> iii) a eventual centralização ou integração da gestão das informações relativas ao controle de armas de fogo não depende, necessariamente, da criação de um órgão único ou da unificação formal de competências, podendo ser viabilizada por meio de arranjos de cooperação interinstitucional, acordos de compartilhamento de dados e integração de sistemas'

24. Ocorre que o Decreto 11.615/2023, de 21/7/2023, anterior aos pronunciamentos da PF acima indicados, expressamente, inc. VIII do art. 83, revogou o Decreto 11.366/2023. O Grupo de Trabalho (GT) citado, portanto, não realiza mais atividades.

25. Além disso, merece destaque o art. 6º, *caput* c/c §1º, do Decreto 11.615/2023:

> 'Art. 6º No prazo de sessenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública e o Ministério da Defesa celebrarão acordo de cooperação para estabelecer os termos da migração da competência para a Polícia Federal.

> § 1º O acordo de cooperação estabelecerá a forma como ocorrerá a migração de competência das atribuições relativas à autorização e ao registro das atividades de caça excepcional, tiro desportivo e colecionamento, do porte de trânsito, do controle e da fiscalização de armas, munições e acessórios de colecionadores, atiradores desportivos e caçadores excepcionais, previstas no art. 24 da Lei nº 10.826, de 2003.'

26. A leitura conjunta desses dispositivos aponta para o estabelecimento da migração, para a PF, da competência das atribuições relativas à autorização e ao registro das atividades de caça excepcional, tiro desportivo e colecionamento, do porte de trânsito, do controle e da fiscalização de armas, munições e acessórios de colecionadores, atiradores desportivos e caçadores excepcionais, atribuídas, no art. 24 da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), ao Comando do Exército (CE).

27. Esse dispositivo gerou dúvidas quanto à legalidade, por afronta exatamente ao art. 24 do Estatuto do Desarmamento. Essas dúvidas, no entanto, restam superadas após o julgamento pela procedência da Ação Declaratória de Constitucionalidade 85 Distrito Federal.

28. Além disso, as informações trazidas no âmbito do cumprimento do item 9.5, parágrafo 7 desta instrução, dão conta de que já se encontram em integração os sistemas Sinarm e Sigma via API e já está disponível API para ser consumida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, via Sinesp, faltando apenas detalhes técnicos para sua efetiva implementação.

29. Dessa forma, entendem-se superados os problemas relativos à gestão de sistemas de informação, estando implementada a recomendação 9.8 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário.

II.7. Item 9.9

30. Conforme apresentado acima, a atribuição relativa ao porte de trânsito, entre outras, de armas de fogo de colecionadores, atiradores desportivos e caçadores excepcionais passou do CE para a PF (art. 6º, *caput* e §1º do Decreto 11.615/2023).

31. Não há nos autos informações sobre o cumprimento dessa recomendação, o que leva ao pronunciamento pela sua não implementação.

32. Quanto à competência normativa da PF, destaca-se que o art. 4º do Decreto 11.615/2023 estabelece competências para a Polícia Federal (PF) e confere ao Diretor-Geral do órgão a capacidade de editar atos normativos. Especificamente, em relação às guias de tráfego, estabelece o Decreto 11.615/2023:

> 'Art. 4º Compete à Polícia Federal:
>
> I - definir, padronizar, sistematizar, normatizar e fiscalizar os seguintes procedimentos e as seguintes atividades:
>
> (...)
>
> f) concessão e emissão da guia de tráfego;
>
> (...)
>
> § 1º Os atos normativos necessários ao cumprimento do disposto neste artigo serão editados pelo Diretor-Geral da Polícia Federal, observadas as competências dos demais órgãos.'
>
> (...)

III. Conclusão

33. Ante o exame realizado, em relação às deliberações do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira, considera-se:

i) em cumprimento a determinação do item 9.2;

ii) implementada a recomendação do item 9.8;

iii) em implementação as recomendações dos itens 9.3, 9.4 e 9.6;

iv) não implementada a recomendação dos itens 9.7 e 9.9; e

v) perda de objeto da recomendação do item 9.5.

IV. Proposta de encaminhamento

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.2 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira;

b) considerar implementada a recomendação constante do item 9.8 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira;

c) considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira;

d) considerar não implementada as recomendações constantes dos itens 9.7 e 9.9 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira;

e) considerar que houve perda de objeto em relação à recomendação contida no item 9.5 do Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira;

f) dar ciência aos interessados que esta deliberação estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos".

2. O auditor-chefe em substituição da AudDefesa concordou com a instrução do auditor e propôs ajuste na redação da proposta de encaminhamento, nos termos a seguir[106]:

"Manifesto-me de acordo, no mérito, com a análise empreendida e com as respectivas conclusões consignadas na instrução precedente, elaborada pelo AUFC Reinaldo Moreira de Melo Filho, acerca do estágio de cumprimento das determinações e de implementação das recomendações constantes dos itens 9.2 a 9.9 do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário. A instrução propõe considerar: a determinação do item 9.2 em cumprimento; a recomendação do item 9.8 implementada; as recomendações dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 em implementação; as recomendações dos itens 9.7 e 9.9 não implementadas; e a recomendação do item 9.5 com perda de objeto.

Considerando que permanecem deliberações em cumprimento, em implementação ou não implementadas, mostra-se necessário prever expressamente a realização de novo ciclo de monitoramento, de modo a permitir a verificação posterior das providências ainda pendentes e dos resultados decorrentes das medidas adotadas pelos órgãos destinatários.

Adicionalmente, para que seja verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020, deve ser ajustado o encaminhamento destinado a comunicar o resultado do julgamento. A proposta formulada pelo auditor emprega a expressão "dar ciência aos interessados" para promover apenas a disponibilização ou o encaminhamento da futura deliberação. Ocorre que "ciência" constitui espécie própria de deliberação de controle externo, de natureza declaratória e destinada a informar o jurisdicionado acerca da ocorrência de irregularidade, não se confundindo com a simples comunicação processual do acórdão.

Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, manifestando concordância com a análise e com as conclusões da instrução precedente e propondo que a proposta de encaminhamento seja ajustada e consolidada nos seguintes termos:

a) considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.2 do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira;

b) considerar implementada a recomendação constante do item 9.8 do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário;

c) considerar:

c.1) em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário;

c.2) não implementadas as recomendações constantes dos itens 9.7 e 9.9 do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário; e

[106] Peça 75.

c.3) caracterizada a perda de objeto da recomendação constante do item 9.5 do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário;

d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar da ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

d.1) autorizar a realização de segundo ciclo de monitoramento do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário, quanto às deliberações ainda em cumprimento, em implementação ou não implementadas;

d.2) determinar à AudDefesa que, com fundamento no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 27/2009, junte cópia do acórdão que vier a ser proferido ao TC 042.141/2021-4; e

e) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Nacional de Segurança Pública, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

Voto

Em exame, monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações constantes dos subitens 9.2 a 9.9 do acórdão 2649/2022-Plenário[107].

2. A deliberação decorreu de auditoria destinada a fiscalizar a política e os sistemas implementados no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Defesa para o controle e a rastreabilidade de armas de fogo.

3. A auditoria abrangeu a atuação dos seguintes órgãos:

a) Departamento de Polícia Federal, responsável pelo registro e pela rastreabilidade de armas de fogo, por meio do Sistema Nacional de Armas (Sinarm), e pelas ações de fiscalização dos administrados;

b) Exército Brasileiro, responsável pelo registro das armas de fogo, por meio do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), e pelas ações de fiscalização dos administrados; e

c) Secretaria Nacional de Segurança Pública, responsável pela rastreabilidade de armas de fogo, por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp).

4. A auditoria identificou diversas fragilidades nos sistemas federais de controle de armas de fogo, que comprometiam a formulação, a gestão e a fiscalização da política pública de controle e rastreabilidade de armas. Os achados de auditoria, considerados graves, podem ser resumidos da seguinte forma[108]:

a) expressivo aumento do número de armas em circulação sem medição do impacto desse aumento: entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, verificou-se aumento de 33,28% no Sinarm e de 200,83% no Sigma, totalizando 554.875 novas armas legalmente adquiridas em circulação. No entanto, os sistemas federais de informações (Sinarm, Sigma e Sinesp) não armazenam nem integram os dados previstos legalmente, impossibilitando a avaliação dos impactos desse aumento na segurança pública;

b) dados sobre apreensão de armas não fidedignos: as informações sobre apreensões de armas de fogo armazenadas no Sinarm e no Sinesp eram inconsistentes e não

[107] TC 042.141/2021-4.

[108] Peça 139 do TC 041.141/2021-4.

confiáveis, devido à ausência de cadastramento adequado pelas polícias civis e à falta de padronização e integração dos sistemas;

c) interoperabilidade entre sistemas não implementada: quase 3 (três) anos após a determinação do Decreto 9.847/2019, os sistemas Sinarm, Sigma e Sinesp ainda não estavam integrados, o que dificultava o controle e a rastreabilidade de armas de fogo;

d) subnotificação de apreensões de armas: menos de 3% das armas de fogo apreendidas no país estavam cadastradas no Sinarm. As polícias civis, em geral, não comunicavam à Polícia Federal (PF) as apreensões realizadas;

e) falta de registro de transferências, extravios, furtos e roubos: transferências de propriedade, extravios, furtos e roubos de armas de fogo controladas pela PF não eram devidamente cadastrados no Sinarm. Apenas 2,22% das empresas que comercializam armas de fogo em alguns Estados (AC, AP, BA, CE, ES, MS, PB e RS) comunicaram mensalmente à PF as vendas realizadas em 2021[109];

f) flexibilização indevida de guias de tráfego para colecionadores, atiradores e caçadores (CACs): a instrução técnico-administrativa 3/2015-DFPC flexibilizou a emissão de guias de tráfego, transformando-as, na prática, em uma concessão de porte de arma de fogo para CACs, prejudicando a fiscalização pelos órgãos de segurança pública; e

g) falta de colaboração do Exército Brasileiro: o Exército não apresentou parte das informações solicitadas pela equipe de auditoria, e foram identificados indícios de graves fragilidades na atuação da instituição, entre as quais possíveis infrações ao Estatuto do Desarmamento que não foram comunicadas às autoridades policiais.

5. O Ministério Público de Contas destacou, no parecer elaborado à época da auditoria[110], o "baixo nível de governança em política pública na atuação dos atores governamentais", com multiplicidade de atores e falta de coordenação entre União e estados.

6. Consignou, ainda, preocupação com a estimativa de que 68% a 76% das armas apreendidas com criminosos podem ter sido originalmente adquiridas de forma legal, o que correspondia a cerca de 300.000 armas entre 2017 e 2020.

7. Diante desse contexto, este Tribunal, por meio do acórdão 2649/2022-Plenário, deliberou pela expedição de medidas voltadas ao aperfeiçoamento do controle de armas de fogo no país.

8. Sintetizo, a seguir, com base no texto ajustado do acórdão sob exame, as propostas da unidade instrutiva acerca do resultado do monitoramento:

> "**9.2.** determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, no prazo de 120 (cento e vinte dias): (...) publique ato estabelecendo termos para o encaminhamento, no mínimo trimestral, de arquivo eletrônico com a relação das armas de fogo apreendidas para cadastro e

---

[109] O Decreto 9.847/2019 delineia, no art. 10, como deve ser realizado o cadastramento das armas apreendidas no Sinarm: "Art. 10. Os estabelecimentos que comercializarem armas de fogo, munições e acessórios ficam obrigados a comunicar, mensalmente, à Polícia Federal ou ao Comando do Exército, conforme o caso, as vendas que efetuarem e a quantidade de mercadorias disponíveis em estoque'.

A PF estabeleceu os procedimentos relativos à comercialização de armas de fogo no art. 72, da IN-DG/PF 201, de 9/7/2021: "Art. 72. No exercício da atividade de controle, compete às delegacias de Polícia Federal responsáveis pelo controle de armas de fogo receber e, se o caso, requisitar os mapas mensais de vendas de armas de fogo, na forma do art. 10 do Decreto nº 9.847, de 2019, notificando, para esse fim, as lojas que atuam no comércio especializado. Parágrafo único. Os mapas mensais de vendas deverão ser apresentados por meio de planilha eletrônica, conforme modelo estabelecido por ato do coordenador-geral de Controle de Serviços e Produtos".

[110] Peça 139 do TC 041.141/2021-4.

eventuais correções no Sistema Nacional de Armas (Sinarm), pelas unidades de criminalística dos Estados e do Distrito Federal responsáveis por realizar perícia, utilizando-se como referência a forma estabelecida na portaria (...) do Diretor-Geral da Polícia Federal; (...) publique ato estabelecendo termos para o fornecimento e a atualização de dados e informações no Sinarm sobre as ocorrências de extravio, furto e roubo registradas pelas Polícias Civis e que devem ser comunicadas imediatamente à Polícia Federal (...); **[Determinação em cumprimento].**

9.3. recomendar ao Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) (...) por meio de resolução, que delibere sobre: (...) procedimentos sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização, interpretação de dados e informações referentes à rastreabilidade das armas de fogo apreendidas pelos integrantes do Sinesp; (...) metodologia, padronização, categorias e regras para tratamento dos dados e informações mencionados acima; **[Recomendação em implementação.]**

9.4 recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que, após a publicação da resolução mencionada acima, supra, edite as normas complementares necessárias à implementação das medidas aprovadas; **[Recomendação em implementação].**

9.5. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército que relativamente aos Sistemas Nacional de Armas (Sinarm), Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp): (...) publiquem ato conjunto, que deve conter, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações, metas, indicadores e prazos de implementação de cada ação; (...) implementem e disponibilizem as soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários do Sinarm, Sigma e Sinesp; **[Exame de cumprimento da recomendação prejudicado, por perda de objeto.]**

9.6. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública que estimule e fomente a criação de unidades especializadas, no âmbito das polícias judiciárias estaduais, com atribuição de investigar os crimes de tráfico, contrabando e descaminho de armas de fogo e explosivos e manter permanentemente atualizados os cadastros de registro e controle de armas de fogo junto aos sistemas federais de informações de segurança pública; **[Recomendação em implementação].**

9.7 recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avalie a conveniência e a oportunidade de encaminhar ao Poder Legislativo – ou de promover dentre os projetos legislativos em trâmite no Congresso Nacional relativos ao controle de armas de fogo – a proposição de medidas que visem à instituição de mecanismos de coercibilidade ou *enforcement* relacionados ao cumprimento das obrigações decorrentes da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) e dos seus regulamentos que recaem sobre os administrados, como forma de buscar maior eficácia da norma jurídica e efetividade da política pública que lhe é subjacente; **[Recomendação NÃO implementada**].

9.8. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército, que, com a necessária interlocução com o Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública (Consesp), avaliem a pertinência e a oportunidade de criação de órgão único para centralizar as ações da política pública de controle de armas no país, especificamente sobre a gestão de sistemas de informação, ou, alternativamente, de unificação de competências em apenas um órgão ou unidade do governo federal, já existente; **[Recomendação implementada**].

9.9 recomendar ao Comando do Exército, que altere a Instrução Técnico-Administrativa 3 MD/EB/Colog, de 13/10/2015 (ITA 3/2015), ou institua nova regulamentação, com a delimitação espacial e temporal do uso, bem como suas circunstâncias, condicionantes/exigências, de modo a proporcionar as devidas condições para que a autoridade fiscalizadora tenha como aferir, em campo, se o porte de trânsito se destina aos específicos fins

para os quais fora autorizado, em conformidade com a referida lei e os decretos que a regulamentam. **[Recomendação NÃO implementada]**." (Não grifado no original).

II
Análise dos itens monitorados

9. Conforme se extrai das informações acima, é possível concluir que o avanço na política e nos sistemas de controle e rastreabilidade das armas de fogo após a prolação do acórdão 2649/2022-Plenário ainda não foi o esperado.

10. O monitoramento realizado mostra que apenas uma recomendação foi considerada efetivamente implementada; três foram consideradas apenas "em implementação"; uma determinação foi considerada "em cumprimento" (ou seja, em andamento); duas recomendações não foram implementadas e uma perdeu o objeto.

11. Abaixo, apresento o detalhamento das análises que fundamentam essa conclusão.

Item 9.2 do acórdão 2649/2022-Plenário

12. A unidade instrutiva[111], mediante diligência, requereu ao Ministério da Justiça e Segurança Pública informações sobre as medidas efetivamente adotadas para o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2.

13. Em nota técnica[112], o Ministério da Justiça e Segurança Pública apresentou portaria[113] que dispõe sobre critérios de interoperabilidade e estabelece procedimentos para compartilhamento de dados e informações entre o Sinesp e o Sigma. Segundo o Ministério, essa portaria representa avanço relevante na estruturação do controle de armas de fogo e munições no Brasil.

14. Também apresentou o Decreto 12.966, de 12.5.2026, que, em seu art. 6º[114], trata do eixo de enfrentamento ao tráfico de armas, munições, acessórios e explosivos, com o objetivo de prevenir e combater a fabricação ilegal, o tráfico e o desvio desses itens por organizações criminosas, mediante atuação integrada, especializada e orientada por inteligência.

15. A unidade instrutiva destacou, ainda, que o Decreto 12.966/2026 prevê, entre as iniciativas prioritárias desse eixo, o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, registro, rastreamento e monitoramento dos fluxos associados a armas, munições, acessórios e explosivos e às respectivas apreensões, bem como o fortalecimento da troca de dados e informações de inteligência sobre fabricação ilegal, tráfico e desvio desses materiais.

---

[111] Peça 37.

[112] Nota técnica 43/2026/CGP-DEP/DEP/SENASP/MJ. Peça 68.

[113] Portaria C EX/SENASP 1/2023.

[114] "Art. 6º O eixo de enfrentamento do tráfico de armas, munições, acessórios e explosivos tem por objetivo prevenir e combater a fabricação ilegal, o tráfico e o desvio de armas, munições, acessórios e explosivos por organizações criminosas, mediante atuação integrada, especializada e orientada por inteligência. Parágrafo único. Constituem iniciativas prioritárias do eixo de que trata o *caput*: I - a criação da Rede Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos, mecanismo de articulação interfederativa e interinstitucional, com vistas à definição de diretrizes e prioridades estratégicas, à estruturação de fluxos e à produção de diagnósticos, protocolos e boas práticas; II - o fortalecimento da atuação integrada e especializada dos órgãos de segurança pública e de outras instituições competentes para a prevenção e o enfrentamento da fabricação ilegal, do tráfico e do desvio de armas, munições, acessórios e explosivos; III - o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, registro, rastreamento e monitoramento dos fluxos associados a armas, munições, acessórios e explosivos e sua apreensão; IV - o fortalecimento da troca de dados e informações de inteligência sobre a fabricação ilegal, o tráfico e o desvio de armas, munições, acessórios e explosivos; V - a capacitação dos profissionais de segurança pública para a prevenção e o enfrentamento da fabricação ilegal, do tráfico e do desvio de armas, munições, acessórios e explosivos; e VI - o fortalecimento das ações de vigilância, controle e enfrentamento do tráfico de armas, munições, acessórios e explosivos na faixa de fronteira."

16. O Ministério da Justiça e Segurança Pública apontou, adicionalmente, a instituição da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos (Renarme), por meio de portaria interministerial[115], como outro passo relevante para a estruturação de um sistema integrado de informações sobre armas de fogo.

17. A portaria que instituiu a Renarme tem entre seus objetivos promover a integração entre seus participantes, viabilizar a integração de sistemas, aprimorar ações de inteligência, fiscalização, investigação e operações integradas, promover a interoperabilidade, a cooperação institucional e a produção de conhecimento qualificado, bem como promover o compartilhamento de dados e informações sobre registros e monitoramento de armas de fogo, munições, acessórios e explosivos.

18. O órgão ministerial informou, ainda, que a primeira reunião da Renarme ocorreu entre 27 e 28.4.2026, com participação de sete delegacias estaduais especializadas em armas de fogo e munição, além da unidade de São Paulo, convidada em razão do volume de apreensões que ocorrem nessa unidade da federação.

19. Dessa reunião, resultaram encaminhamentos relacionados à melhoria do fluxo de troca de informações entre Sinesp e Sinarm quanto a armas de fogo e munições, de modo que as informações alimentadas pelos Estados no Sinesp sejam automaticamente consumidas pelo Sinarm, sem necessidade de nova inserção pelo agente estadual.

20. Também foram definidos encaminhamentos para que os participantes promovessem articulação nos respectivos estados com vistas à qualificação e à regularização da alimentação de dados, bem como para a revisão dos acessos a sistemas estratégicos, como Sigma, Sinarm-CAC e Alerta Brasil, pelas polícias civis.

21. Para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, as medidas adotadas desde 2023, especialmente em 2026, com a criação da Renarme e a publicação do decreto 12.966/2026, avançam nas soluções necessárias para enfrentar as questões indicadas por este Tribunal nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão 2649/2022-Plenário.

22. A unidade instrutiva concluiu que, embora a determinação não esteja sendo implementada exatamente nos termos estabelecidos por esta Corte, o problema relativo à correção e à atualização dos dados do Sinarm está sendo tratado. Por essa razão, propôs considerar a determinação constante do item 9.2 em cumprimento.

23. De fato, as providências descritas demonstram que existem medidas em curso voltadas à integração de sistemas e ao aprimoramento do fluxo de informações sobre armas de fogo, ainda que não tenha sido comprovado o cumprimento da implementação nos exatos termos em que foi formulada. Desse modo, considero adequado considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.2.

Itens 9.3 e 9.4 do acórdão 2649/2022 -Plenário

24. Este Tribunal recomendou ao Conselho Gestor do Sinesp (item 9.3) que deliberasse, por meio de resolução, sobre procedimentos de coleta, análise, sistematização, integração, atualização e interpretação de dados e informações referentes à rastreabilidade das armas de fogo apreendidas pelos integrantes do Sinesp, bem como que fossem definidas a metodologia, a padronização, as categorias e as regras para tratamento desses dados e informações.

25. No item 9.4 da deliberação em monitoramento, recomendou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que, após a publicação da resolução, editasse as normas complementares necessárias à implementação das medidas aprovadas.

---

[115] Portaria interministerial MJSP/MD/MF 63, de 16.3.2026.

26. A unidade instrutiva[116] reportou que a Secretaria Nacional de Segurança Pública noticiou a elaboração de minutas de portarias sobre rastreabilidade de armas e munições.

27. Consignou, ainda, que as peças encaminhadas pela Secretaria cuidam de minutas para aprovação de resolução destinada a dispor sobre os dados e as informações de registro e rastreabilidade de armas de fogo e munições que deverão ser fornecidos e atualizados pelos integrantes do Sinesp.

28. Diante desses elementos, a unidade instrutiva considerou que as recomendações constantes dos itens 9.3 e 9.4 estão em implementação.

29. Concordo com esse entendimento. A existência de minutas voltadas à regulamentação da rastreabilidade de armas e munições indica avanço no atendimento das recomendações, embora não evidencie a efetiva implementação das medidas. Desse modo, as recomendações constantes dos itens 9.3 e 9.4 devem ser considerados em implementação.

Item 9.5 do acórdão 2649/2022-Plenário

30. O Tribunal recomendou à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército a adoção de medidas destinadas a dar efetividade ao art. 8º do Decreto 9.847/2019[117], relativamente ao Sinarm, ao Sigma e ao Sinesp.

31. No subitem 9.5.1, recomendou a publicação de ato conjunto contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações, metas, indicadores e prazos de implementação de cada ação. No subitem 9.5.2, recomendou a implementação e a disponibilização de soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários do Sinarm, do Sigma e do Sinesp.

32. Em atenção a esses subitens, a Polícia Federal encaminhou dois ofícios[118] informando que os sistemas Sinarm e Sigma já se encontram em processo de integração via *application programming interface* (API) e que já está disponível uma API para ser consumida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, por intermédio do Sinesp, remanescendo ajustes técnicos para a efetiva implementação da solução.

33. A Polícia Federal informou, ainda: que, com a implementação das soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados para os usuários do Sinarm, do Sigma e do Sinesp, não mais se justificaria a publicação de ato conjunto; e que já existem mecanismos legais e técnicos que permitem a interoperabilidade e o intercâmbio de informações entre sistemas governamentais, observados os limites legais, com fundamento no Decreto 10.046/2019.

34. A despeito dessas informações, a unidade instrutiva registrou que a temática é também objeto da auditoria realizada no âmbito do TC 014.177/2025-0. Por essa razão, sugere que passe a ser acompanhada naquele processo e deixe de ser objeto do presente monitoramento. Assim, propõe considerar prejudicada, por perda de objeto, o exame da recomendação constante do item 9.5 do acórdão 2649/2022-Plenário.

35. O processo mencionado pela unidade instrutiva, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, trata de relatório de auditoria realizada para avaliar a governança dos processos de recepção,

---

[116] Por intermédio da informação 178/2025/CGGI/DGI/SENASP. Peça 51.

[117] "Art. 8º Os dados do Sinarm e do Sigma serão compartilhados entre si e com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - Sinesp. Parágrafo único. Ato conjunto do Diretor-Geral da Polícia Federal e do Comandante do Exército estabelecerá as regras para interoperabilidade e compartilhamento dos dados existentes no Sinarm e no Sigma, no prazo de um ano, contado da data de entrada em vigor deste Decreto."

[118] Ofícios 15/2026/DPA/PF (peça 48) e 125/2026/SEAPRO/GAB/PF (peça 60).

tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), apreciado na sessão do Plenário, de 22.4.2026, conforme acórdão 999/2026-Plenário.

36. Por meio do referido acórdão, foram expedidas as seguintes deliberações:

> "9.1. determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento nos arts. 4º, inciso II, e 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:
>
> (...)
>
> 9.1.2. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, institua mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração e dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;
>
> (...)
>
> 9.2. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU 315/2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea "b", e 36, inciso III, da Lei 13.675/2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046/2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública, contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação;
>
> 9.3. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que revise o art. 9º, inciso II, alínea "b", da Portaria MJSP 845/2019, de forma a estender a obrigatoriedade de transmissão dos boletins de ocorrência à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a 100% das unidades policiais dos estados, incluídas as do interior, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;
>
> 9.4. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:
>
> 9.4.1. dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência, de forma a viabilizar a extração e a categorização de dados não parametrizados constantes dos boletins de ocorrência enviados pelos estados, observando-se os objetivos de integração de dados do Sinesp, previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;
>
> (...)
>
> (...)
>
> 9.4.7. institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e das de BO produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, consequentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e no art. 10, parágrafo único, da Portaria MJSP 845/2019;
>
> (...)". (não grifado no original)

37. Constata-se que existem semelhanças quanto ao teor dos objetos de fiscalização, uma vez que ambos têm o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) como elemento central e envolvem a avaliação de sua capacidade de integrar, compartilhar e tratar dados de segurança pública.

38. O TC 014.177/2025-0 examina a integração de boletins de ocorrência e outros dados estaduais ao Sinesp, enquanto a recomendação constante do item 9.5 do acórdão 2649/2026-Plenário diz respeito à integração entre o Sinesp e sistemas federais específicos (Sinarm e Sigma).

39. Apesar dessa convergência temática, os objetos não se confundem. O relatório de auditoria operacional realiza uma avaliação ampla da eficiência, efetividade e governança do Sinesp, enquanto a recomendação objeto do presente monitoramento possui escopo mais específico, restrito à integração técnica entre o Sinesp, o Sinarm e o Sigma.

40. Considerando, o escopo mais específico da recomendação constante do item 9.5 do acórdão 2649/2022-Plenário, bem como as informações encaminhadas pela Polícia Federal acerca de sua implementação[119], as quais não foram analisadas pela unidade instrutiva, em razão de ter concluído pela perda de objeto, reputo necessário dar continuidade ao monitoramento de sua implementação.

Item 9.6 do acórdão 2649/2022-Plenário

41. Esta Corte recomendou à Secretaria Nacional de Segurança Pública que estimulasse e fomentasse a criação de unidades especializadas, no âmbito das polícias judiciárias estaduais, com atribuição para investigar crimes de tráfico, contrabando e descaminho de armas de fogo e explosivos, além de manter permanentemente atualizados os cadastros de registro e controle de armas de fogo junto aos sistemas federais de informações de segurança pública.

42. A unidade instrutiva registrou que a Secretaria Nacional de Segurança Pública comunicou[120] a estruturação do Projeto Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos (Renarme), o qual visa estimular e fomentar a criação de unidades especializadas no âmbito das polícias judiciárias estaduais[121].

43. Segundo a Secretaria, o projeto configura iniciativa estratégica vinculada ao Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (ENFOC), voltada à articulação permanente entre as polícias judiciárias federal, estaduais e do Distrito Federal no enfrentamento ao tráfico de armamentos. A iniciativa busca promover a integração de sistemas, a padronização de procedimentos, a capacitação profissional e o fortalecimento da inteligência e da fiscalização.

44. A Secretaria Nacional de Segurança Pública também apresentou minuta de portaria para a instituição da Renarme como rede integrada de cooperação técnica, com definição de regras para adesão, composição e responsabilidades dos entes envolvidos.

45. Com base nesses elementos, a unidade instrutiva propõe considerar a recomendação constante do item 9.6 em implementação.

46. As providências relatadas indicam que existe iniciativa em curso destinada a estimular e fomentar a criação de unidades especializadas e a integrar esforços das polícias judiciárias no enfrentamento ao tráfico de armamentos. Uma vez que a medida ainda está em fase de estruturação, a recomendação deve ser considerada em implementação.

Item 9.7 do acórdão 2649/2022-Plenário

47. Foi recomendado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avaliasse a conveniência de encaminhar ao Poder Legislativo, ou de promover, entre os projetos legislativos em trâmite no Congresso Nacional relativos ao controle de armas de fogo, medidas voltadas à instituição de mecanismos de coercibilidade ou *enforcement* relacionados ao cumprimento das obrigações decorrentes da Lei 10.826/2003 e de seus regulamentos.

---

[119] Ofício 15/2026/DPA (peça 48) e ofício 1125/2026/SDEAPRO/GAB/PF (peça 49).

[120] Por meio da informação 237/2025/CGCCO-DIOPI/DIOPI/SENASP. Peça 52.

[121] Termo de abertura de projeto 22. Peça 58.

48. A finalidade da recomendação era buscar maior eficácia da norma jurídica e maior efetividade da política pública subjacente ao Estatuto do Desarmamento.

49. A unidade instrutiva registrou que esse item tem origem em achado do relatório da auditoria anterior à prolação do acórdão 2649/2022-Plenário, segundo o qual transferências de propriedade, extravios, furtos e roubos de armas de fogo sujeitas a controle pela Polícia Federal não são cadastrados no Sinarm.

50. No achado que deu origem à deliberação, foram destacadas disposições dos arts. 2º e 4º do Estatuto do Desarmamento[122], relacionadas ao registro, no Sinarm, de transferências de propriedade, extravio, furto, roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, bem como à obrigatoriedade de comunicação da comercialização de arma de fogo.

51. A unidade instrutiva registrou que inexistem mecanismos legais de responsabilização dos administrados que deixarem de efetuar essas comunicações, situação que afeta o controle de armas no país. Todavia, assinalou que não constam, neste processo, informações que permitam verificar a implementação dessa recomendação. Por essa razão, propôs considerar a recomendação constante do item 9.7 não implementada.

---

[122] Lei 10826/2003 (Estatuto do Desarmamento): "Art. 2° Ao Sinarm compete: I – identificar as características e a propriedade de armas de fogo, mediante cadastro; II – cadastrar as armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País; III – cadastrar as autorizações de porte de arma de fogo e as renovações expedidas pela Polícia Federal; IV – cadastrar as transferências de propriedade, extravio, furto, roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores; V – identificar as modificações que alterem as características ou o funcionamento de arma de fogo; VI – integrar no cadastro os acervos policiais já existentes; VII – cadastrar as apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais; VIII – cadastrar os armeiros em atividade no País, bem como conceder licença para exercer a atividade; IX – cadastrar mediante registro os produtores, atacadistas, varejistas, exportadores e importadores autorizados de armas de fogo, acessórios e munições; X – cadastrar a identificação do cano da arma, as características das impressões de raiamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes obrigatoriamente realizados pelo fabricante; XI – informar às Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal os registros e autorizações de porte de armas de fogo nos respectivos territórios, bem como manter o cadastro atualizado para consulta. Parágrafo único. As disposições deste artigo não alcançam as armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, bem como as demais que constem dos seus registros próprios. (...) Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos: I – comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal; I - comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos; (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008); II – apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa; III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei. § 1° O Sinarm expedirá autorização de compra de arma de fogo após atendidos os requisitos anteriormente estabelecidos, em nome do requerente e para a arma indicada, sendo intransferível esta autorização. § 2° A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma adquirida e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008) (Vide ADI 6466) (Vide ADI 6139) § 3° A empresa que comercializar arma de fogo em território nacional é obrigada a comunicar a venda à autoridade competente, como também a manter banco de dados com todas as características da arma e cópia dos documentos previstos neste artigo. § 4° A empresa que comercializa armas de fogo, acessórios e munições responde legalmente por essas mercadorias, ficando registradas como de sua propriedade enquanto não forem vendidas. § 5° A comercialização de armas de fogo, acessórios e munições entre pessoas físicas somente será efetivada mediante autorização do Sinarm. § 6° A expedição da autorização a que se refere o § 1o será concedida, ou recusada com a devida fundamentação, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, a contar da data do requerimento do interessado. § 7° O registro precário a que se refere o § 4o prescinde do cumprimento dos requisitos dos incisos I, II e III deste artigo. § 8° Estará dispensado das exigências constantes do inciso III do caput deste artigo, na forma do regulamento, o interessado em adquirir arma de fogo de uso permitido que comprove estar autorizado a portar arma com as mesmas características daquela a ser adquirida. (Incluído pela Lei nº 11.706, de 2008)".

52. Uma vez ausentes elementos que demonstrem que tenha sido realizada a avaliação recomendada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, não é possível reconhecer o atendimento da deliberação, de modo que a recomendação de ser considerada não implementada.

Item 9.8 do acórdão 2649/2022-Plenário

53. Este Tribunal recomendou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército que, com a necessária interlocução com o Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública (Consesp), avaliassem a pertinência e a oportunidade de criação de órgão único destinado a centralizar as ações da política pública de controle de armas no país, especificamente quanto à gestão de sistemas de informação, ou, alternativamente, de unificação de competências em apenas um órgão ou unidade do governo federal já existente.

54. A unidade instrutiva registrou que a Polícia Federal encaminhou dois ofícios[123] informando que participou de reuniões técnicas do grupo de trabalho criado pelo decreto 11.366/2023 para a nova regulamentação da Lei 10.826/2003 e que o assunto envolve alteração na política pública sobre controle de armas de fogo, matéria que extrapola sua competência.

55. Afirmou, ainda, que eventual centralização ou integração da gestão das informações relativas ao controle de armas de fogo não depende necessariamente da criação de órgão único ou da unificação formal de competências, podendo ser viabilizada por arranjos de cooperação interinstitucional, acordos de compartilhamento de dados e integração de sistemas.

56. A unidade instrutiva observou que o Decreto 11.615/2023 revogou expressamente o Decreto 11.366/2023, de modo que o grupo de trabalho mencionado pela Polícia Federal não realiza mais atividades.

57. Destacou que o art. 6º do Decreto 11.615/2023 prevê que o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Defesa celebrariam acordo de cooperação para estabelecer os termos da migração das competências para a Polícia Federal.

58. O acordo de cooperação deveria estabelecer a forma de migração de competência das atribuições relativas à autorização e ao registro das atividades de caça excepcional, tiro desportivo e colecionamento, do porte de trânsito, do controle e da fiscalização de armas, munições e acessórios de colecionadores, atiradores desportivos e caçadores excepcionais.

59. A AudDefesa consignou que a leitura conjunta desses dispositivos indica a migração, para a Polícia Federal, de atribuições que, nos termos do art. 24 da Lei 10.826/2003, eram até então exercidas pelo Comando do Exército, e que dúvidas quanto à legalidade dessa migração, por possível afronta ao art. 24 do Estatuto do Desarmamento, foram superadas após o julgamento, pela procedência, da ADC 85-DF.

60. Destacou, por fim, as informações mencionadas no item 9.5, de que os sistemas Sinarm e Sigma já estão em processo de integração via API e que está disponível uma API para consumo pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, via Sinesp, remanescendo ajustes técnicos para sua efetiva implementação.

61. Diante desse conjunto de elementos, a unidade instrutiva entende que foram adotadas medidas suficientes para considerar implementada a recomendação constante do item 9.8 do acórdão 2649/2022-Plenário.

62. Acolho a conclusão, considerando que as medidas descritas permitem considerar implementada a recomendação em exame.

---

[123] Ofícios 15/2026/DPA/PF (peça 48) e 125/2026/SEAPRO/GAB/PF (peça 60).

Item 9.9 do acórdão 2649/2022-Plenário

63. Mediante o item 9.9, esta Corte recomendou ao Comando do Exército que alterasse a instrução técnico-administrativa 3 MD/EB/Colog, de 13.10.2015, ou instituísse nova regulamentação em substituição à ITA 3/2015, com o intuito de disciplinar a concessão de guias de tráfego especial a caçadores, colecionadores e atiradores desportivos nos limites previstos na Lei 10.826/2003.

64. A finalidade da recomendação foi induzir o órgão a delimitar, espacial e temporalmente, o uso das guias de tráfego especial, bem como suas circunstâncias, condicionantes e exigências, de modo a permitir que a autoridade fiscalizadora aferisse, em campo, se o porte de trânsito se destinava aos fins específicos para os quais foi autorizado.

65. A unidade instrutiva reporta que a atribuição relativa ao porte de trânsito de armas de fogo de colecionadores, atiradores desportivos e caçadores excepcionais passou do Comando do Exército para a Polícia Federal, nos termos do art. 6º, *caput* e § 1º, do decreto 11.615/2023, ponto examinado anteriormente.

66. Registra, no entanto, que não constam, neste processo, informações sobre o cumprimento dessa recomendação, propondo, dessa forma, que o item 9.9 seja considerado não implementado.

67. Acolho a análise da unidade instrutiva. Embora tenha ocorrido alteração de competência normativa em relação à matéria, não constam, neste processo, elementos que demonstrem a implementação da recomendação monitorada. Desse modo, deve ser considerada não implementada.

III

68. No acórdão 2649/2022, esta Corte expediu um conjunto de deliberações voltadas à melhoria do controle e da rastreabilidade de armas de fogo, um problema relevante para a segurança pública.

69. Verifica-se, neste monitoramento que apenas a recomendação do item 9.8 pode ser considerada implementada.

70. A esse respeito, observo que o Decreto 11.615/2023 estabeleceu a migração, para a Polícia Federal, das competências relativas à autorização, ao registro, ao porte de trânsito, ao controle e à fiscalização de armas de CACs, antes sob a responsabilidade do Comando do Exército, reduzindo a dispersão de competências identificada na auditoria e que os sistemas Sinarm e Sigma já se encontram em processo de integração via API, com disponibilização de outra API para consumo pela Senasp, via Sinesp, remanescendo ajustes técnicos para efetiva implementação.

71. Constatam-se, ainda, avanços parciais quanto aos seguintes itens, cuja implementação não foi concluída até o momento:

a) item 9.2 – "em cumprimento": o MJSP não publicou exatamente os atos determinados, mas apresentou um conjunto de iniciativas: a portaria C EX/Senasp 1/2023[124], o decreto 12.966/2026[125] e a portaria interministerial MJSP/MD/MF 63/2026[126]. Na primeira reunião da Renarme, em abril de 2026, foram encaminhadas melhorias no fluxo de troca de informações entre Sinesp e Sinarm, para que dados inseridos pelos Estados sejam automaticamente consumidos, sem necessidade de nova inserção pelo agente estadual;

---

[124] Interoperabilidade Sinesp–Sigma.

[125] Com eixo de enfrentamento ao tráfico de armas prevendo aperfeiçoamento dos sistemas de controle, registro, rastreamento e monitoramento.

[126] Por meio da qual foi criada a Renarme.

b) itens 9.3 e 9.4 – "em implementação": a Senasp elaborou minutas de portarias/resoluções sobre rastreabilidade de armas e munições, destinadas a dispor sobre os dados que devem ser fornecidos e atualizados pelos integrantes do Sinesp. A padronização e a metodologia, contudo, ainda não estão vigentes; e

c) item 9.6 – "em implementação": foi estruturado o Projeto Renarme[127], vinculado ao Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas, voltado a estimular a criação de unidades especializadas nas polícias judiciárias estaduais, com integração de sistemas, padronização, capacitação e fortalecimento da inteligência. Também foi apresentada minuta de portaria de instituição da rede. Trata-se, portanto, de iniciativa ainda em fase de estruturação.

72. A AudDefesa concluiu pela perda de objeto, neste processo, do monitoramento da implementação da recomendação constante do item 9.5. A Polícia Federal informou a existência de solução de integração via API e entendeu superada a necessidade de edição de ato conjunto, invocando o Decreto 10.046/2019. A unidade instrutiva registrou que a temática passou a ser tratada em outra auditoria[128], razão pela qual propôs que deixasse de ser objeto deste monitoramento. Entendo, entretanto, conforme exposto anteriormente, que o item 9.5 possui escopo específico, mais restrito, que o da auditoria realizada no âmbito do TC 014.177/2025-0. Desse modo, não acolho a proposta da unidade instrutiva, devendo ter continuidade o monitoramento da implementação da referida recomendação neste processo.

73. Por fim, não há elementos suficientes para considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.7 e 9.9. Quanto ao item 9.7, não foram apresentadas informações que comprovem a realização, pelo MJSP, da avaliação acerca da instituição de mecanismos de coercibilidade relacionados às obrigações previstas no Estatuto do Desarmamento e em seus regulamentos.

74. Quanto ao item 9.9, não foi comprovada a edição da regulamentação recomendada para disciplinar as guias de tráfego de CACs. O monitoramento constatou que a competência migrou para a PF e que compete ao diretor-geral dessa autarquia editar os atos normativos sobre concessão e emissão da guia de tráfego, conforme o art. 4º, I, "f", e § 1º, do decreto 11.615/2023[129]. A edição do ato normativo pertinente, no entanto, não foi comprovada.

***

75. Em síntese, o monitoramento evidencia a adoção de medidas institucionais e normativas voltadas ao enfrentamento de parte das fragilidades identificadas na auditoria. Os resultados, contudo, são ainda apenas parciais, o que justifica a continuidade da atuação deste Tribunal, por meio de novo monitoramento.

76. No plano da governança, houve alteração na distribuição de competências entre os órgãos envolvidos. O problema da fragmentação institucional, destacado pelo Ministério Público de Contas em 2022 ao mencionar a "multiplicidade de atores governamentais" que "não vem apresentando os resultados esperados", foi parcialmente enfrentado mediante a migração de atribuições do Comando do Exército para a Política Federal, nos termos do Decreto 11.615/2023, editado após as decisões prolatadas por esta Corte no acórdão em monitoramento.

---

[127] Termo de abertura de projeto 22.

[128] TC 014.177/2025-0.

[129] Regulamenta a Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para estabelecer regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar as atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar o funcionamento das entidades de tiro desportivo e dispor sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas - Sinarm.

77. Também se constatou avanço institucional comparativamente ao cenário observado em 2022 no que diz respeito à interoperabilidade técnica, com o desenvolvimento da integração entre o Sinarm e o Sigma, embora remanesçam ajustes técnico ara a efetiva implementação da solução. À época da auditoria, esses sistemas não se comunicavam.

78. Verificou-se, ainda, a criação de mecanismos voltados ao aperfeiçoamento da coordenação federativa, mediante estruturas de articulação entre a União e os Estados, a exemplo da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Armas, Munições, Acessórios e Explosivos (Renarme) e das medidas prevista no Decreto 12.966/2026. Tais medidas procuram enfrentar a deficiência de coordenação identificada na auditoria, embora os elementos constantes deste processo ainda não permitam mensurar seus efeitos sobre a subnotificação.

79. Permanece sem comprovação o cumprimento da determinação relativa à publicação de ato contendo os termos para o fornecimento e a atualização de dados e informações sobre as ocorrências de extravio, furto e roubo registradas pelas polícias civis, as quais deveriam ser comunicadas à Polícia Federal. Não foi comprovada, igualmente, a instituição de mecanismos sancionatórios para quem descumpre as obrigações de comunicação.

80. Outro ponto que permanece pendente é a regulamentação das guias de tráfego especial de CACs nos termos recomendados por esta Corte. Até o momento, não foi comprovada, neste processo, a edição do ato normativo destinado a delimitar espacial e temporalmente seu uso e a estabelecer as respectivas circunstâncias, condicionantes e exigências. Esse é um ponto crítico dessa problemática, pois a inexistência de normatização adequada eleva o risco de desvio de finalidade no uso desse documento, passível de servir à prática de porte ilegal de arma

81. Também permanece pendente a recomendação de instituição de normativo que estabeleça procedimentos sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização, interpretação de dados e informações referentes à rastreabilidade das armas de fogo apreendidas pelos integrantes do Sinesp. Foi comunicada apenas a elaboração de minutas sobre a matéria, sem comprovação de sua aprovação e entrada em vigor.

82. Por fim, cabe destacar que os documentos anexados ao processo não trazem dados quantitativos atualizados. Citam-se, como exemplos, o percentual de armas apreendidas cadastradas no Sinarm e o percentual atual de empresas que enviam mapas mensais de venda à Polícia Federal[130]. Dessa forma, não é possível afirmar, com base nos elementos constantes deste processo, se os indicadores concretos que evidenciavam o problema em 2022, como os 2,90% de apreensões cadastradas ou os 2,22% de empresas que cumpriam a obrigação, efetivamente melhoraram. O que se pode afirmar é que não foram adotadas medidas institucionais e normativas voltadas à correção de parte relevante das fragilidades identificadas. Em alguns casos, foram apenas iniciadas e que aspectos relevantes identificados na auditoria aguardam a comprovação das providências pertinentes.

83. Considerando a análise constante da instrução, a proposta da AudDefesa deve ser acolhida, em essência, uma vez que reflete adequadamente o estágio de atendimento das deliberações monitoradas.

84. Divirjo tão somente quanto à conclusão sobre a perda de objeto do item 9.5, uma vez que entendo que a recomendação expedida do acórdão 2649/2026-Plenário tem a finalidade específica de estimular a implementação e disponibilização das soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários do Sinarm, Sigma e Sinesp. Dessa forma, o item 9.5 deve ser considerado em implementação.

---

[130] Peça 139, Itens III.3.1 e III. 4.1.

85. Acolho, adicionalmente, a proposta formulada pelo auditor-chefe substituto da AudDefesa[131] no sentido de que seja autorizada a realização de novo ciclo de monitoramento do acórdão 2649/2022-Plenário quanto às deliberações ainda em cumprimento, em implementação ou não implementadas.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de setembro de 2026

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2623/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.502/2022-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações contidas nos itens 9.2 a 9.9 do acórdão 2649/2022-Plenário.

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

9.1. considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.2 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.2. considerar em implementação as recomendações constantes dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.3. considerar não implementadas as recomendações constantes dos itens 9.7 e 9.9 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.4. considerar implementada a recomendação constante do item 9.8 do acórdão 2649/2022-Plenário;

9.5. determinar o prosseguimento deste monitoramento quanto à determinação em cumprimento e às recomendações em implementação ou não implementadas;

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

[131] Peça 75.

10. Ata n° 37/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2623-37/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira (Relator).
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral